

KOTA JAYAPURA
MERINTIS TRANSPARANSI KEUANGAN PUBLIK

AGUSTINUS SALLE
AARON SIMANJUNTAK

Penerbit
PUSTAKA REFLEKSI

KOTA JAYAPURA
Merintis Transparansi Keuangan Publik

PUSTAKA REFLEKSI, Penerbit Buku dari Timur berobsesi menumbuhkan nilai-nilai dan budaya lokal untuk memberi peran dalam membangun peradaban bangsa.

KOTA JAYAPURA Merintis Transparansi Keuangan Publik

Penulis:
Agustinus Salle
Aaron Simanjuntak

Desain Cover:
Norman

Layout:
Nurbeta

Penerbit:
PUSTAKA REFLEKSI

Jl. Abd. Dg. Sirua (Perum. Swadaya Mas Blok A/7) Makassar
Tlp. (0411) 5047064 - Hp. 04115613072

*Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All Right Reserved*

ISBN:
Anggota IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia)
Cetakan Pertama, Juli 2006

DAFTAR ISI

| | |
|---|--|
| Pengantar Penerbit | |
| Pengantar Penulis | |
| Peta Kota Jayapura | |
| Prolog | |
| Daftar Istilah | |
| BAGIAN PERTAMA KOTA DAN PEMERINTAHANNYA | |
| Selintas Kota Jayapura | |
| Organisasi Pemerintahan dan Sumber Daya Manusia | |
| Kesimpulan | |
| BAGIAN KEDUA SIKLUS KEUANGAN DAERAH | |
| Perencanaan dan Penganggaran Daerah | |
| Penatausahaan Keuangan Daerah | |
| Sistem Akuntansi Keuangan | |
| Pelaporan dan Pertanggungjawaban | |
| Kesimpulan | |
| BAGIAN KETIGA PENDAPATAN DAERAH | |
| Pendapatan Asli Daerah | |
| Dana Perimbangan | |
| Bagi Hasil Pajak Provinsi | |
| Kapasitas Fiskal Daerah | |
| Kesimpulan | |
| BAGIAN KEEMPAT BELANJA DAN PEMBIAYAAN DAERAH | |
| Belanja Daerah | |
| Pembiayaan Daerah | |
| Kesimpulan | |
| BAGIAN KELIMA PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS PAPUA | |
| Mengapa Harus Ada OTSUS | |
| Dana OTSUS Papua | |
| Kesimpulan | |
| Daftar Pustaka | |
| Lampiran - Lampiran | |

Pengantar Penerbit

Pengantar Penulis

Buku ini pertama kali ditulis sebagai laporan studi *Public Expenditure Analysis* (Studi PEA), salah satu kegiatan World Bank melalui Kantor SOFEI Makassar. Atas permintaan rekan-rekan dari World Bank supaya buku tersebut diterbitkan, saya berusaha mengedit buku tersebut dengan harapan dapat dibaca dan dimengerti oleh banyak kalangan.

Secara khusus ucapan terima kasih disampaikan kepada beberapa rekan World Bank Office Jakarta yaitu Bambang Suharnoko Sjahrir, Jasmine Chakeri, serta dari Kantor SOFEI Makassar, Ted Weohau, Caroline Tupamahu dan Jana Hertz. Mereka ini telah banyak berperan dalam mengembangkan model studi PEA di Papua, dan memfasilitasi bantuan dana untuk pelaksanaan studi.

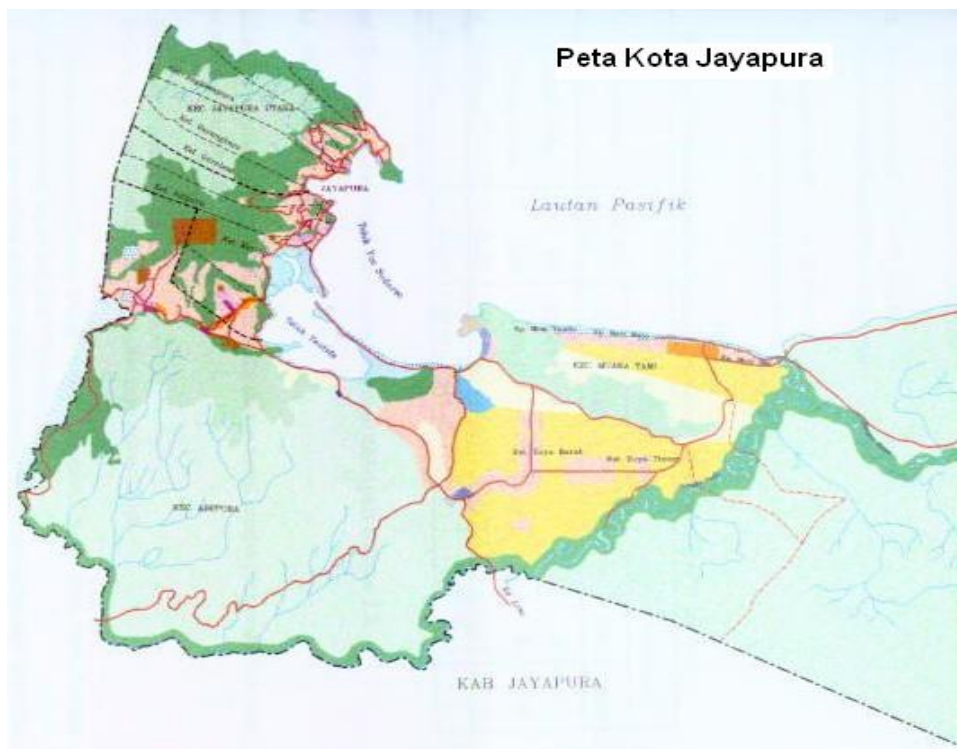
Beberapa bapak dan ibu dari BP3D Provinsi Papua juga telah banyak membantu dalam penyediaan data dan informasi, dan atasnya diucapkan terima kasih. Demikian juga halnya kepada Ketua Bappeda dan Kasubag Pembukuan Bagian Keuangan Kota Jayapura yang telah memberikan banyak informasi dan dokumen yang sangat membantu penyelesaian studi PEA, disampaikan terima kasih.

Studi ini tidak sempurna. Itu hal yang pasti. Untuk itu diharapkan Kota Jayapura dapat mengambil inisiatif lanjutan dalam melaksanakan studi-studi sejenis ini. Buku hasil studi PEA ini hanya merupakan rintisan agar Pemerintah Kota Jayapura lebih memicu langkah-langkah menuju transparansi keuangan publik di masa yang akan datang.

Jayapura, Awal Agustus 2006

Penulis,

Agustinus Salle



DAFTAR ISTILAH

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD.

Penerimaan Daerah adalah semua penerimaan Kas Daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu.

Pengeluaran Daerah adalah semua pengeluaran Kas Daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu.

Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan Kas Daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu yang menjadi hak Daerah.

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran Kas Daerah dalam periods Tahun Anggaran tertentu yang menjadi beban Daerah.

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah.

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah pejabat dan atau pegawai Daerah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberi kewenangan tertentu dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah.

Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Kepala Daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran Kas Daerah serta segala bentuk kekayaan Daerah lainnya.

Pengelola Keuangan Daerah adalah pejabat pemegang kekuasaan penggunaan anggaran Belanja Daerah.

Kas Daerah adalah tempat menyimpan uang Daerah yang ditentukan oleh Bendahara Umum Daerah.

Pemegang Kas adalah setiap orang yang ditunjuk dan disertai tugas melaksanakan kegiatan kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan APBD di setiap unit kerja Pengguna Anggaran.

Pembantu Pemegang Kas adalah setiap orang yang ditunjuk dan disertai melaksanakan fungsi keuangan tertentu untuk melaksanakan kegiatan pada Satuan Pemegang Kas dalam rangka pelaksanaan APBD di setiap unit kerja Pengguna Anggaran.

Satuan Pemegang Kas adalah unit yang dipimpin oleh Pemegang Kas yang terdiri dari beberapa Pembantu Pemegang Kas yang melaksanakan masing-masing fungsi keuangan daerah.

Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif cukup besar yang tidak dapat dibebankan dalam satu Tahun Anggaran.

Sisa Lebih Perhitungan APBD Tahun Lalu adalah selisih lebih realisasi pendapatan terhadap realisasi Belanja Daerah dan merupakan komponen pembiayaan.

Aset Daerah adalah semua harta kekayaan milik Daerah baik barang berwujud maupun barang tidak berwujud.

Barang Daerah adalah semua barang berwujud milik Daerah yang berasal dari pembelian dengan dana yang bersumber seluruhnya atau sebagian dari APBD dan atau berasal dan perolehan lainnya yang sah.

Utang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar Daerah sebagai akibat penyerahan uang, barang dan atau jasa kepada Daerah atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Piutang Daerah adalah jumlah yang menjadi hak daerah atau kewajiban pihak lain kepada Daerah sebagai akibat penyerahan

uang, barang dan atau jasa oleh Daerah atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

Perangkat Daerah adalah orang/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan/Desa sesuai dengan kebutuhan Daerah.

Distrik adalah nama lain untuk kecamatan. Distrik secara khusus digunakan oleh Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Kampung adalah nama lain untuk desa. Distrik secara khusus digunakan oleh Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Dana Otsus adalah dana yang diberikan dalam rangka Otonomi Khusus, yang besarnya ditetapkan 2 persen dari Dana Alokasi Umum Nasional

Dana Perimbangan adalah dana transfer pemerintah pusat dari sumber APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jenis dana perimbangan : Dana Alokasi Umum atau DAU, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak atau BHPBP, Bagi Hasil Sumber Daya Alam atau SDA, dan Dana Alokasi Khusus atau DAK.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian pendapatan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan penerimaan lain yang sah dan dipungut langsung oleh pemerintah daerah dari sumber daya ekonomi yang ada di daerah.

Prolog

Mengapa banyak pegawai negeri sipil yang mendapat julukan terhormat sebagai pelayan publik (public servant) justru menutup informasi pekerjaan mereka? Mengapa banyak kepala dinas dan badan justru melihat kesalahan dan kegagalan pembangunan pada kendala budaya, SDM dan aksesibilitas daerah? Mengapa teriakan masyarakat akar rumput dalam berbagai demo yang meminta keadilan hanya selesai seumur demo berlangsung ? Mengapa dokumen perencanaan yang sudah disusun baik dan sempurna banyak dilupakan saat penyusunan anggaran? Mengapa ada teriakan bahwa uang Otsus yang begitu banyak tidak dirasakan penduduk asli papua?

Sejumlah pertanyaan dengan awal kalimat “mengapa” seperti di atas, dapat ditambah untuk merangsang pikiran dalam perumusan “apa yang seharusnya dan sebaiknya dikerjakan dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Kekurangan dalam pelayanan masyarakat selama ini banyak dikaitkan dengan aspek keuangan. Pemerintah Daerah seringkali berkata bahwa keuangan sangat terbatas, sehingga pelayanan pun terbatas. Harap masyarakat mengerti.

Jawaban seperti di atas tadi tidak memuaskan masyarakat. Pemerintah perlu lebih transparan. Jawablah dengan bijak dengan menyajikan informasi keuangan bahwa uang rakyat itu betul digunakan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Inilah yang menjadi tantangan semua Pemerintah Daerah agar lebih transparan dalam keuangan daerah.

Sebenarnya tidak ada lagi alasan bagi suatu daerah untuk menutup diri dan membuat segala sesuatu menjadi rahasia bagi publik. Reformasi sejak tahun 1998 telah menggiring semua elemen baik pemerintah, rakyat dan pengusaha untuk berpikir dan bekerja bersama-sama untuk kemakmuran seluruh rakyat.

Sejumlah undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri mengharuskan pemerintah lebih transparan dan bertanggungjawab pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu dibutuhkan rencana perubahan.

Namun, sama halnya dengan proses perubahan lain yang sering ditemukan dalam kebijakan publik, rencana perubahan tidaklah muda diwujudkan. Pengalaman masa lalu bangsa ini menunjukkan bahwa banyak rencana perubahan yang diwujudkan hanya dalam bentuk perundangan dan peraturan, dan tidak dalam bentuk perubahan nyata. Bahkan banyak orang berkata "kita sangat kaya" dengan perundangan dan peraturan namun semua itu tidak terwujud dalam perilaku manusia pembangunan. Kondisi ini sepertinya telah membentuk "sinisme" banyak anggota masyarakat dan mereka pun "apatis" menerima apa adanya.

Satu harapan yang walaupun masih berwujud bayang-bayang, namun banyak dihipotesakan dalam praktek bernegara bahwa bila suatu negara atau daerah membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*), indikasi perbaikan kualitas pelayanan publik akan lebih nampak, dan kepercayaan publik terhadap pemerintah akan lebih baik.

Buku ini ditulis sebagai salah satu sumbangan dalam rangka proses perwujudan tata pemerintahan yang baik. Buku yang ada ditangan anda ini dihasilkan dari satu studi dalam bidang keuangan daerah di Kota Jayapura.

Studi ini sendiri mulanya dikenal dengan nama PEA (*Public Expenditure Analysis*) yang diinisiasi Bank Dunia dan dikerjakan oleh Tim Universitas Cenderawasih (Tim UNCEN). Berikut karena PEA ini bermaksud untuk meningkatkan kapasitas pemda dan masyarakat luas dalam memahami berbagai isu perencanaan dan penganggaran keuangan daerah (publik), maka program ini lebih dikenal dengan nama PEACH (*Public Expenditure Analysis and Capacity Harmonization*). Selain dilaksanakan di Kota Jayapura,

studi PEA tahun 2004-2005 juga dilaksanakan di tingkat Provinsi Papua, Kabupaten Biak Numfor, Mimika dan Pegunungan Bintang.

Studi PEA di Pemerintah Kota Jayapura dilaksanakan Tim UNCEN atas dukungan *Research Analysts* Bank Dunia melalui Kantor SOFEI Makassar.

Data pokok yang dihimpun dalam studi PEA terdiri dari dokumen APBD Kota Jayapura, dokumen laporan penggunaan Dana Otsus Papua dari BP3D Provinsi Papua, dan dokumen yang dipublikasi Biro Pusat Statistik (BPS). Karena terbatasnya buku / dokumen APBD yang tersimpan di lingkungan Pemerintah Kota Jayapura, Tim Research Analysts Bank Dunia mengupayakan data dari sumber Departemen Keuangan.

Peraturan yang relevan dengan studi PEA dihimpun dari beberapa sumber. Di level daerah peraturan dihimpun dari sumber pemerintah Kota Jayapura dan Pemerintah Provinsi Papua. Peraturan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri didapatkan lewat internet, khususnya dari alamat *web site* Sekretariat Negara (<http://www.setneg.go.id>), dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah Departemen Keuangan (<http://www.djpkd.go.id>).

Selain data dari sumber dokumen keuangan daerah, dan peraturan di atas, Tim peneliti juga menghimpun data dan informasi melalui wawancara dari *key respondents* di lingkungan Pemda Kota dan Pemda Provinsi Papua.

Beberapa catatan penting studi PEA Kota Jayapura :

1. Kualifikasi sumber daya manusia pada level pemerintahan distrik dan kelurahan relatif sangat rendah;
2. Dalam kaitan dengan *perencanaan dan penganggaran* daerah, Kota Jayapura telah melangkah beberapa tahap lebih maju dalam implementasi Kepmendagri 29 Tahun 2002.

3. Mutu dokumen Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU), dan Strategi dan Prioritas APBD perlu lebih diefektifkan pembahasannya dengan Dewan Kota;
4. Secara umum Pemerintah Kota masih perlu meningkatkan mutu dan proses keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran daerah.
5. Dokumen perencanaan yang selama ini masih belum banyak memperlihatkan indikator pelayanan minimal yang terukur, perlu disempurnakan.
6. Tentang keterlambatan penetapan APBD perlu segera diatasi.
7. Masalah keterlambatan SPJ, yang muncul karena kurangnya dokumen transaksi pendukung transaksi perlu diatasi
8. Bendaharawan Umum Daerah perlu segera dibentuk
9. Perda tentang Pokok Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah perlu segera ditetapkan.
10. Ketrampilan SDM dalam bidang akuntansi keuangan perlu segera ditingkatkan.
11. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban perlu mengungkapkan pengukuran kinerja dengan tolok ukur renstra.
12. Pertumbuhan PAD Kota Jayapura belum mampu meningkatkan kontribusi PAD secara berarti dalam total pendapatan daerah.
13. Efektifitas pungutan retribusi menunjukkan bahwa pemerintah Kota Jayapura masih perlu mengupayakan perbaikan dalam mekanisme dan pengawasan pungutan.
14. Pendapatan dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) selalu terlambat informasinya sehingga menyulitkan daerah dalam menyusun anggaran pendapatan dalam RAPBD. Jal sama juga terjadi pada pendapatan dari bagi hasil SDA.
15. Kapasitas fiskal Kota Jayapura secara nasional dikategorikan SEDANG.
16. Pertumbuhan belanja rutin terutama gaji guru dan tenaga kesehatan dalam rangka meningkatkan dan memperluas pelayanan pendidikan dan kesehatan sudah

sejalan dengan tujuan pembangunan milenium (Millenium Development Goals atau MDGs);

17. Pertumbuhan belanja rutin di luar gaji guru dan tenaga kesehatan perlu lebih dikendalikan.
18. Saatnya untuk lebih memperhatikan kesejahteraan PNS fungsional seperti guru dan tenaga kesehatan, bila tidak PNS fungsional ini lebih tertarik pada tugas-tugas non fungsional di dinas dan badan.
19. Beberapa realisasi belanja yang melebihi plafon perlu mendapat perhatian, dan harus dihindari.
20. Penduduk asli Papua yang bermukim di daerah-daerah pinggiran dan pedalaman diduga belum banyak tersentuh program-program otsus secara layak.
21. Program pengembangan ekonomi berbasis kerakyatan belum maksimal terlihat. Banyak yang menyatakan bahwa hanya sektor-sektor pembangunan fisik yang memperoleh perhatian.
22. Dana Otsus Papua yang dijadwalkan pencairannya setiap triwulan, ternyata sangat terlambat.
23. Laporan BP3D Provinsi menyebutkan bahwa dana Otsus yang diberikan kepada kabupaten / kota paling sering terlambat dalam pertanggungjawaban.
24. Keberadaan dana Otsus sangat memungkinkan penduduk asli berpartisipasi aktif dalam meningkatkan taraf hidup. Untuk itu suara agar dana Otsus dikururkan ke level distrik dan kampung perlu diperhatikan
25. Masalah akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan Dana Otsus. Banyak yang mempertanyakan program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Provinsi jarang dikoordinasikan dengan Pemerintah Kota Jayapura. Ada dugaan aset yang dihasilkan pun tidak diinformasikan sehingga sangat rawan terhadap kemungkinan perpindahan hak kepemilikan.
26. Juga penggunaan dana Otsus belum pernah disampaikan kepada publik di Kota Jayapura, sehingga muncul banyak pertanyaan kemana saja uang itu telah dipakai.

Bagian Pertama

Kota dan
Pemerintahannya

Bagian Pertama ini secara singkat mengulas informasi penting yang perlu diketahui tentang Kota Jayapura, dan Pemerintahnya

Visi "Kota Jayapura BERIMAN yang maju dan sejahtera pada tahun 2025"¹

**Sub Bagian 1
Selintas Kota
Jayapura**

Kota Jayapura, kota dengan segudang sejarah dalam perjuangan pengembalian Irian Barat ke pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), terletak di ujung timur Indonesia, dan merupakan salah satu daerah yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Papua New Guinea (PNG). Kota ini pernah dikenal dengan nama Hollandia, Kota Baru, dan Kota Sukarnapura.

Sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom, wilayah Jayapura merupakan bagian dari Kabupaten Jayapura. Pada tahun 1979 Jayapura ditetapkan sebagai Kota Administratif melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 1979. Status Kota Administratif ini kemudian berakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1993 yang menetapkan pembentukan Kota Jayapura.

Sejalan dengan penetapan Kota Jayapura sebagai daerah otonom, Kota ini juga ditetapkan sebagai Ibu Kota Provinsi Papua karena Kantor Pemerintahan Provinsi Papua berpusat di wilayah Kota Jayapura.

Sebagai daerah yang lebih dahulu berkembang di Papua, Kota Jayapura memiliki fasilitas pelayanan publik yang relatif memadai dibanding daerah lain di Papua. Prasarana dan fasilitas pendidikan mulai

Batas-batas wilayah :

- Sebelah utara berbatasan dengan lautan Pasifik
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Keerom
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Jayapura
- Sebelah Timur berbatasan dengan Negara Papua New Guinea (PNG).

¹ Visi ini antara lain disebutkan dalam Rencana Strategik Pembangunan Daerah Kota Jayapura, *Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2001*.

dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi tersedia di Kota ini. Prasarana dan fasilitas kesehatan termasuk tenaga medis dan dokter ahli cukup tersedia. Prasarana perdagangan seperti pasar swalayan telah bertumbuh dan menjadikan kota ini sebagai kota perdagangan dengan beberapa pusat perbelanjaan. Pelabuhan laut dan bandara udara yang representatif telah memperlancar masuk-keluarnya arus barang dan manusia.

Hal menarik bila kita juga mengetahui sedikit sejarah tentang Kota Jayapura². Kota Jayapura yang hari jadinya ditetapkan 7 Maret 1910, bermula dengan nama NAU O BWAI. Nama ini berasal dari bahasa Suku Kayupulo yang mendiami pulau kecil di depan pelabuhan laut Jayapura. Nama NAU O BWAI, berarti "menghiasi diri" namun dipopulerkan dengan sebutan NUMBAI. Kapten Sache, seorang Belanda, kemudian memberi nama wilayah ini sebagai HOLLANDIA yang berarti "tanah melengkung" atau "tanah yang berteluk", dan nama ini digunakan sejak 7 Maret 1910 sampai tahun 1963. Pada periode tahun 1962 sampai 1963 daerah ini juga dikenal dengan nama KOTA BARU (versi Pemerintah Indonesia). Pada periode tahun 1963 sampai 1966, nama KOTA BARU diganti dengan nama SUKARNAPURA. Sejak tahun 1967, nama SUKARNAPURA kemudian diganti lagi dengan nama JAYAPURA, dan nama terakhir ini digunakan sampai sekarang.

Wilayah pemerintahan Kota Jayapura terbagi dalam empat distrik³. Keempat distrik itu adalah Distrik Jayapura Utara, Jayapura Selatan, Abepura, dan Muara Tami. Dibawah pemerintahan distrik terdapat kelurahan yang merupakan

² Sejarah ini diringkas dari buku MR Kambu "Membangun Jayapura Menuju Kota BERIMAN, Maju Mandiri, dan Sejahtera", tidak dipublikasi, September 2004, hal 2-5. Bahan referensi yang digunakan sebagai sumber informasi sejarah menurut buku tersebut diangkat dari tulisan beberapa tokoh yang diajikan dalam Seminar Sehari di Kota Jayapura. Tanggal pelaksanaan seminar tidak dituliskan.

³ Distrik adalah nama lain untuk kecamatan. Lihat Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

perangkat pemerintahan distrik. Ada 20 kelurahan dan 11 kampung⁴ sebagai daerah otonom.

Topografi Kota Jayapura relatif bervariasi. Ada bagian yang merupakan dataran rendah dan pantai, tetapi juga banyak terdapat perbukitan dan gunung-gunung. Sekitar 30 persen wilayah ini tidak layak huni, karena merupakan daerah perbukitan yang terjal dengan tingkat kemiringan 40 derajat. Kota ini berada pada ketinggian 1 - 700 meter di atas permukaan laut.

Penduduk asli Kota Jayapura antara lain menempati lokasi Kayu Batu, **Sosial Budaya** Kayupulo, Tobati, Enggros, Nafri, Yoka, Waena dan Skow. Kapan penduduk asli ini mendiami wilayah Jayapura tidak ada satu literatur pun yang definitif untuk itu. Selain penduduk asli tadi, di Kota Jayapura juga terdapat banyak suku-suku asli Papua yang berasal dari daerah lain, dan penduduk pendatang (non Papua). Khusus di distrik Muara Tami terdapat penduduk transmigrasi dari Pulau Jawa.

Sebagian besar penduduk asli Kota Jayapura masih berdiam di kampung-kampung. Mereka ini relatif belum terjangkau pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan dasar, karena sarana angkutan masih terbatas dan relatif mahal.

Jumlah penduduk Kota pada tahun 2003 sebanyak 202.379 jiwa. Penyebaran penduduk di tiap distrik adalah Jayapura Selatan (36 persen), Jayapura Utara (28 persen), Abepura (32 persen), dan Muara Tami (4 persen). Terkonsentrasinya penduduk di Distrik Jayapura Selatan karena wilayah ini merupakan pusat pemerintahan dan perdagangan. Banyaknya penduduk di Abepura terutama dikarenakan di distrik ini

⁴ Nama kampung sama dengan desa. Lihat Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

terdapat beberapa perguruan tinggi, namun juga telah berkembang sebagai wilayah perdagangan dan pemerintahan.

Laju pertumbuhan penduduk tercatat 5,73 persen per tahun. Pertumbuhan penduduk Kota Jayapura terutama disebabkan karena penduduk yang bermigrasi ke Kota ini. Migrasi masuk terutama disebabkan karena daya tarik kota sebagai pusat pendidikan, pusat pemerintahan, dan pusat perdagangan.

Wirausahawan yang mengembangkan berbagai kegiatan usaha di Kota Jayapura umumnya berasal dari luar Papua. Etnis keturunan Tionghoa sangat berperan dalam perdagangan besar dan perhotelan. Orang Padang perantauan memiliki usaha pertokoan dan rumah makan. Saudagar Bugis Makassar banyak yang berdagang sandang dan peralatan rumah tangga.

Perusahaan penyedia barang dan jasa pemerintah mulanya banyak dimiliki oleh pengusaha pendatang, namun sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Khusus Papua, kesempatan berusaha untuk putra asli Papua juga terbuka lebar.

Di sektor informal, terutama di pasar-pasar tradisional, ditemukan Suku Madura, Suku Bugis Makassar, dan Suku Padang. Kebijakan khusus untuk memberikan los-los pasar kepada penduduk asli Papua telah banyak diperhatikan oleh Pemerintah.

Tentang kemiskinan⁵, pada tahun 2003 tercatat penduduk miskin sebanyak 23,48 persen. Persentase penduduk miskin ini lebih kecil dari penduduk miskin rata-rata Papua, yaitu 39,02 persen. Bila menggunakan angka kemiskinan tahun 2002, tercatat penduduk miskin Kota Jayapura 24,83 persen, yang tetap lebih rendah daripada kemiskinan rata-rata penduduk Papua dalam tahun yang sama, yaitu 41,80 persen⁶.

Dalam aspek ketenagakerjaan pada tahun 2003 ditemukan angka pengangguran terbuka sebanyak 17,65 persen. Dari jumlah angkatan kerja sebanyak 93.330 orang pada tahun 2003,

⁵ Lihat Lampiran 1.1

⁶ Sumber data Biro Pusat Statistik *Indonesian Human Development Report 2004*, diterbitkan bersama Bappenas dan UNDP.

diantaranya terdapat 76.860 orang yang dikategorikan *working population* dan 43.005 orang *employment population*.

Perekonomian Kota Jayapura terutama ditopang oleh pertumbuhan sektor jasa, yaitu jasa pemerintahan, jasa perhotelan, dan jasa keuangan dan perbankan. Selain itu sektor perdagangan juga menyumbang peran besar dalam perekonomian kota⁷. Peran sektor pertambangan relatif kecil dibandingkan dengan peran sektor tersebut di kabupaten-kabupaten lain di Papua. Namun bagaimana pun juga, perlu dimengerti bahwa sektor pertambangan telah memberi dampak tidak langsung dalam pertumbuhan ekonomi, karena pendapatan masyarakat dan pemerintah dari sektor ini banyak dibelanjakan di Kota Jayapura.

Perekonomian Daerah

Studi PEA menemukan dua indikator ekonomi makro yang menunjukkan pertumbuhan ekonomi daerah. Pertama, Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB)⁸ mengalami pertumbuhan antara 2 sampai 6 persen per tahun selama lima tahun terakhir. Berdasarkan Harga Konstan 1993 tercatat PDRB tahun 2003 sebesar Rp.606 milyar. Kedua Pendapatan per kapita mengalami pertumbuhan antara 5 sampai 15 persen sejak 1999. Pada tahun 2003 tercatat pendapatan per kapita atas dasar Harga Konstan tahun 1993 sebesar Rp.3,1 juta.

⁷ Lihat Lampiran 1.2.

⁸ BPS Kota Jayapura, Kota Jayapura Dalam Angka, Tahun 2003.

Sub Bagian 2 Organisasi Pemerintahan dan Sumber Daya Manusia

Pimpinan pemerintahan saat studi PEA berlangsung dipegang oleh M.R. Kambu sebagai Walikota, dan J.I.Renyan sebagai Wakil Walikota. Dalam pelaksanaan tugas harian Kepala Daerah dibantu oleh

perangkat daerah.

Perangkat Daerah adalah lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah (Sekda), Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan / distrik, dan Satuan Polisi Pamong Praja⁹.

Sekretariat Daerah (Setda) Kota merupakan unsur pembantu Pimpinan Pemerintah Kota dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah (Sekda)¹⁰ yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota. Setda mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kota. Dalam melaksanakan tugasnya, Setda Kota menyelenggarakan fungsi (a) koordinasi dalam perumusan kebijakan; (b) penyelenggaraan administrasi pemerintahan, (c) pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan, (d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota.

*Sekretariat
Daerah*

⁹ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (PP 8 tahun 2003)

¹⁰ Pasal 8, PP 8 tahun 2003

Dinas adalah unsur pelaksana Pemerintah Kota yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas dan diangkat oleh Walikota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah¹¹. Dinas Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Tugas dan fungsi dinas adalah merumuskan kebijakan teknis dalam lingkup tugasnya, memberikan pelayanan perizinan dan pelayanan umum masyarakat, dan membina unit pelaksana teknis dinas yang ada dalam lingkup tugasnya.

Dinas Daerah

Bila dibutuhkan, di lingkungan Dinas dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah untuk melaksanakan sebagian tugas Dinas yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa distrik. Unit Pelaksana Teknis Dinas dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Kepala Distrik.

Jumlah dinas di suatu daerah paling banyak 14 dinas¹². Saat studi PEA ditemukan ada 20 dinas, yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pariwisata, Dinas Seni dan Budaya, Dinas Pendaftaran Penduduk, Dinas Ketentraman dan Ketertiban, Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Tata Kota dan Pertamanan, Dinas Kebersihan dan Pemakaman, Dinas Koperasi dan PKM, Dinas Informasi dan Komunikasi, Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kesejahteraan Sosial, Dinas Pendidikan dan Pengajaran, Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Pertanian dan BIPP, Dinas Kesehatan, Dinas Perikanan dan Kelautan, dan Dinas Pasar.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 juga diatur

Lembaga Teknis Daerah

¹¹ Pasal 9 Peraturan Pemerintah No 8 tahun 2003

¹² Lihat Pasal 9 ayat (4) PP 8 Tahun 2003

lembaga teknis daerah. Lembaga teknis ini dapat berbentuk Badan, Kantor dan Rumah Sakit Daerah. Lembaga teknis daerah melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah. Tugas tertentu Lembaga Teknis Daerah meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan.

Jumlah lembaga teknis daerah yang diperkenankan peraturan pemerintah maksimal 8 lembaga¹³. Saat studi PEA berlangsung ada 5 badan di lingkup pemerintah Kota Jayapura yaitu Bapeda, Bawasda, Bapedalda, Badan Diklat, dan Badan Kesbang dan Linmas. Lembaga teknis dalam bentuk kantor ada 2 yaitu Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Kantor Pemilu. Secara total ada 7 lembaga teknis (5 badan dan 2 kantor).

Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk menegakkan Peraturan Daerah Kota. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota yang mengacu pada peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

*Satuan Polisi
Pamong Praja*

¹³ Lihat Pasal 10 ayat (6) PP Nomor 8 tahun 2003

Distrik, yang di daerah lain dikenal sebagai kecamatan, adalah perangkat daerah kota yang dipimpin oleh seorang Kepala Distrik. Kepala Distrik ini melaksanakan sebagian tugas Walikota yang dilimpahkan kepadanya. Kepala distrik diangkat oleh Walikota. Distrik dibentuk dengan Peraturan Daerah, setelah mendapat persetujuan Dewan.

Pemerintahan Distrik dan Kelurahan

Kelurahan merupakan perangkat Distrik yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan, yang disebut Lurah. Lurah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat oleh Walikota atas usul Kepala Distrik. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintahan dari Distrik, dan dalam pelaksanaan tugasnya lurah bertanggung jawab kepada Kepala Distrik. Kelurahan dibentuk dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Data¹⁴ yang sempat terpantau menunjukkan bahwa di wilayah Pemerintahan Kota Jayapura terdapat empat distrik, yaitu Jayapura Utara, Jayapura Selatan, Abepura, dan Muara Tami. Jumlah kelurahan ada 18 kelurahan, masing-masing 7 kelurahan di Jayapura Utara, 6 kelurahan di Jayapura Selatan, 5 kelurahan di Abepura. Di Muara Tami belum ada kelurahan.

Kampung¹⁵ adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang ada. Kampung dipimpin oleh seorang

Pemerintahan Kampung

¹⁴ Sumber *Profil Kota Jayapura*, yang dikeluarkan Bapeda Kota Jayapura tahun 2003.

¹⁵ Kampung sama dengan desa. Batasan menurut Undang Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Kepala Kampung dibantu oleh Badan Musyawarah Kampung¹⁶ (BAMUSKAM). Anggota BAMUSKAM terdiri dari berbagai unsur di dalam kampung yang dipilih dan diakui untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung.

Kampung dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah dan DPRD Kota Jayapura. Di wilayah Kota Jayapura terdapat 13 kampung, masing-masing 2 kampung di Jayapura Selatan, 4 kampung di Abepura, dan 7 kampung di Muara Tami. Di Jayapura Utara tidak ada kampung.¹⁷

Dalam rangka memajukan kehidupan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan, pemerintah Kota Jayapura menetapkan beberapa sektor prioritas pembangunan yaitu Pendidikan, Kesehatan, Perekonomian Rakyat, serta Prasarana dan Sarana Dasar kebutuhan publik. Pertanyaannya ialah siapakah yang menangani sektor-sektor prioritas tersebut ?

*Pelayan
Sektor Prioritas*

Terkait dengan sektor prioritas diidentifikasi beberapa satuan kerja yang langsung menangani program dan kegiatan yaitu (1) Bidang kesehatan ditangani oleh Dinas Kesehatan, (2) Bidang Pendidikan ditangani oleh Dinas Pendidikan dan Pengajaran, (3) Bidang Prasarana dan Sarana ditangani oleh Dinas PU, (4) Bidang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat ditangani oleh Dinas Koperasi dan PKM yang mengkoordinir semua pembinaan usaha kecil dan menengah, Dinas Pariwisata yang membina usaha kepariwisataan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan membina usaha kecil dan menengah yang bergerak pada usaha industri dan perdagangan, Dinas Tenaga Kerja membina usaha padat karya

¹⁶ UU 21 Tahun 2001 menyebutkan Badan Musyawarah Kampung sebagai sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung.

¹⁷ Sumber *Profil Kota Jayapura*, yang dikeluarkan Bapeda Kota Jayapura tahun 2003.

dan penciptaan unit-unit usaha baru, Dinas Pertanian dan BIPP membina bidang pertanian rakyat, Dinas Perikanan dan Kelautan membina usaha kecil dan informal bidang perikanan laut dan masyarakat pesisir, dan Dinas Pasar membina pedagang pasar.

Terlihat jelas bahwa tugas dan fungsi pelayanan pemerintah di bidang kesehatan, pendidikan dan prasarana dan sarana utama terfokus dilaksanakan oleh masing-masing satu dinas. Lain halnya dengan pembinaan dan pemberdayaan ekonomi rakyat yang ditangani beberapa dinas (lintas dinas).

Dari beberapa sumber data yang dikeluarkan Pemerintah Kota Jayapura, ditemukan jumlah Pegawai Negeri Sipil sebanyak 3.977 orang.

Sumber Daya Manusia

Setelah data tersebut dianalisa, studi PEA menyajikan Tabel 1.1. dan 1.2. Ada beberapa informasi penting yang perlu penjelasan lebih lanjut dari kedua tabel ini. Pertama sebagian besar PNS (62,28 persen) diangkat dalam jabatan tenaga fungsional bidang pendidikan, dan bidang kesehatan. Dari jumlah PNS yang melaksanakan tugas fungsional, 90 persen diantaranya bekerja sebagai tenaga pendidik atau guru. Kedua, masih banyak (56,64 persen) PNS yang hanya mengenyam pendidikan SLTA ke bawah. Pendidikan PNS di level pemerintahan distrik dan kelurahan masih sangat rendah. Tercatat 20,45 persen PNS distrik dan kelurahan yang hanya berpendidikan SLTP atau lebih rendah. Ketiga, PNS lulusan pendidikan tinggi sebagian besar terkonsentrasi bekerja di dinas-dinas dan lembaga teknis daerah.

Sex Ratio PNS laki-laki terhadap perempuan adalah 112 persen, artinya PNS laki-laki lebih banyak dibanding PNS perempuan.

Tabel 1.1.
Distribusi PNS Di Lingkungan Kota Jayapura
(Kondisi Tahun 2003)

| Perangkat Daerah | Fungsional | Non Fungsional | Jumlah | Persen |
|--------------------------------|------------|----------------|--------|---------|
| Sekretariat Kota dan DPRD | | 193 | 193 | 4.85% |
| Badan-Badan Daerah | | 173 | 173 | 4.35% |
| Dinas-Dinas Daerah | 2,477 | 113 | 3,331 | 83.76% |
| Kantor | | | 12 | 0.30% |
| Pemerintahan Distrik/Kelurahan | | | 268 | 6.74% |
| Total | 2,477 | 479 | 3,977 | 100.00% |
| | 62.28% | 12.04% | | |
| Tenaga kesehatan | 310 | | | |
| Tenaga pendidikan | 2,167 | | | |

Sumber : Kota Jayapura Dalam Angka (2003), Perkembangan dan Inovasi Pendidikan Kota Jayapura (Oktober 2004), Perkembangan Upaya Pelayanan Kesehatan Kota Jayapura (November 2004)

Tabel 1.2
Klasifikasi PNS Berdasarkan Pendidikan dan Golongan
(Total PNS=100%) Kondisi Tahun 2003

| No | Klasifikasi | Setda | Setwan | Badan - Badan | Dinas Dinas | Distrik | Lainnya | Jumlah |
|----|---------------------------------|-------|--------|---------------|-------------|---------|---------|---------|
| 1 | Berdasarkan Pendidikan Terakhir | | | | | | | |
| | - Pendidikan SLTP kebawah | 0.39% | 0.00% | 0.22% | 3.07% | 3.07% | 0.00% | 6.75% |
| | - Pendidikan SLTA | 4.46% | 0.73% | 3.24% | 32.48% | 8.59% | 0.39% | 49.89% |
| | - Pendidikan Tinggi | 4.58% | 0.61% | 6.19% | 28.35% | 3.35% | 0.28% | 43.36% |
| | | 9.43% | 1.34% | 9.65% | 63.90% | 15.01% | 0.67% | 100.00% |
| 2 | Berdasarkan Golongan | | | | | | | |
| | - Golongan I | 0.34% | 0.00% | 0.17% | 2.63% | 2.52% | 0.00% | 5.65% |
| | - Golongan II | 5.20% | 0.73% | 2.97% | 31.06% | 9.07% | 0.34% | 49.36% |
| | - Golongan III | 3.53% | 0.45% | 5.71% | 26.86% | 3.41% | 0.34% | 40.29% |
| | - Golongan IV | 0.39% | 0.17% | 0.84% | 3.30% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| | | 9.46% | 1.34% | 9.68% | 63.85% | 15.00% | 0.67% | 100.00% |

Sumber: Kota Jayapura Dalam Angka Tahun 2003, data diolah.

DPRD Kota Jayapura untuk periode 2004-2009 berjumlah 30 orang. Anggota DPRD ini berhasil terpilih pada pemilihan umum tahun 2004 dengan komposisi perwakilan partai seperti terlihat dalam Lampiran 1.3. Dalam lampiran juga terlihat anggota dewan yang berpendidikan sarjana (57 persen) dan bukan sarjana (43 persen). Ada dua orang perempuan yang terpilih sebagai anggota dewan dalam periode ini.

DPRD Kota Jayapura

Pimpinan Dewan Kota Jayapura terdiri dari seorang Ketua, dan dua orang Wakil Ketua. Dalam melaksanakan tugas Dewan dibentuk alat kelengkapan yang terdiri dari fraksi, komisi, panitia, dan badan. Ada 2 Fraksi Dewan yaitu Fraksi Golongan Karya dan Fraksi Pembaharuan. Komisi Dewan ada 4 yaitu Komisi A (Bidang Pemerintahan dan Politik), Komisi B (Bidang Ekonomi), Komisi C (Bidang Pembangunan), dan Komisi D (Bidang Kesehatan dan Pendidikan). Dewan memiliki 1 panitia yaitu Panitia Anggaran (Panggar), dan 2 Badan yaitu Badan Legislasi dan Badan Kehormatan.

Untuk memperlancar tugas dan fungsi Dewan Kota Jayapura, dibentuk Sekretariat Dewan (SETWAN). Setwan mempunyai tugas untuk memperlancar tugas dan fungsi DPRD Kota. Sekretariat DPRD ini dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan selalu bekoordinasi dengan Pimpinan Dewan.

Tugas Sekretariat DPRD sehari-hari antara lain memfasilitasi kelancaran rapat-rapat Dewan, memfasilitasi pertemuan Dewan dengan masyarakat dan pemerintah, serta melaksanakan urusan rumah tangga dan administrasi keuangan Dewan.

Ada 3 bagian yang menyelenggarakan tugas pelayanan yaitu Bagian Umum, Bagian Keuangan, dan Bagian Risalah. Selain itu Dewan Kota atas persetujuan Sekretaris Daerah menunjuk Tim

Asistensi Dewan yang bekerja untuk membantu Sekretariat Dewan dalam memberikan pelayanan kepada Dewan.

Sub Bagian 3 **Kesimpulan**

Ada beberapa catatan akhir Bagian Pertama ini :

1. Terdapat jumlah dinas yang lebih banyak dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Perangkat Daerah.
2. Kualifikasi sumber daya manusia pada level pemerintahan distrik dan kelurahan relatif sangat rendah.
3. Kemungkinan pengalihan sebagian sumber daya yang berkualitas dari dinas atau badan perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan pelayanan pada level akar rumput. Peningkatan kualifikasi pendidikan yang relevan bagi pelayan publik di pemerintahan distrik dan kelurahan mungkin perlu dipertimbangkan sebagai solusi terhadap masalah SDM di distrik dan kelurahan.
4. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat untuk jabatan fungsional lebih besar dibandingkan dengan yang diangkat untuk non fungsional. Kondisi ini memperlihatkan komposisi kepegawaian yang sudah baik karena PNS sebagian besar bekerja untuk langsung melayani rakyat dalam bidang pendidikan dan kesehatan.
5. Peran Dewan sebagai wakil rakyat masih perlu terus ditingkatkan. Peran yang masih dirasakan kurang dalam memperjuangkan aspirasi rakyat, terutama program dan kegiatan yang diusulkan saat kunjungan kerja ke distrik dan kampung, perlu diperjuangkan secara proporsional untuk diakomodasi dalam perencanaan dan penganggaran tahunan. Pengawasan terhadap sejumlah perda dan peraturan lain yang dirasakan masih kurang selama ini perlu ditingkatkan.

Bagian Kedua

Siklus Keuangan Daerah

Siklus keuangan daerah dalam Bagian Kedua terdiri dari Perencanaan dan Penganggaran Daerah, Penatausahaan Keuangan Daerah, Siklus Akuntansi Keuangan, dan Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Sub Bagian 1 Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Dalam menyusun perencanaan dan penganggaran, pemerintah daerah diharuskan mengacu pada aturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tahun 1999 Pemerintah Pusat mengeluarkan dua undang-undang yang secara khusus mengatur pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999¹, dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999². Kedua undang-undang tersebut dikenal sebagai peletak tonggak sejarah desentralisasi pemerintahan di Indonesia. Nafas kedua undang-undang ini kemudian berimbas pada perubahan undang-undang tentang pajak dan retribusi daerah³, dan penetapan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003⁴, Undang Undang Nomor 1 tahun 2004⁵, dan terakhir Undang-Undang Nomor 25 tahun 2005⁶.

Khusus dalam menyusun perencanaan dan penganggaran daerah sampai tahun anggaran 2004, pemerintah daerah menggunakan dasar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002⁷ disingkat Kepmendagri 29 tahun 2002. Kepmendagri

¹ Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

² Undang Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

³ Undang Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dirubah dengan Undang Undang Nomor 34 tahun 2000.

⁴ Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁵ Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

⁶ Undang Undang Nomor 25 tahun 2005 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional

⁷ Kepmendagri 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Belanja Daerah.

ini diturunkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Penyusunan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Sejumlah pokok pikiran Kepmendagri 29 yang mengatur perencanaan disimpulkan dalam Lampiran 2.1 dan penyusunan anggaran daerah dalam Lampiran 2.2.

Sesuai aturan Kepmendagri 29 tahun 2002 Pemerintah daerah menyusun perencanaan tahunan

Perencanaan Tahunan Daerah

dengan melakukan kegiatan (1) menganalisa dokumen perencanaan daerah, (2) menganalisa hasil pembangunan tahun-tahun sebelumnya, (3) memperhatikan arahan pemerintah yang lebih tinggi, (4) melakukan penjaringan aspirasi masyarakat, (5) menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD - AKU, dan (6) menyusun Strategi dan Prioritas APBD.

Analisa dokumen perencanaan dimaksudkan untuk mengkaji dokumen perencanaan seperti Pola Dasar, Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah (Repelitada), dan dokumen *multi years* lainnya. Hasil kajian dituangkan dalam Analisa Dokumen Perencanaan Daerah. Studi PEA tidak berhasil menemukan bukti yang cukup untuk menjelaskan adanya kajian dan analisa dokumen perencanaan dalam rangka penyusunan rencana tahunan pembangunan daerah.

Analisa hasil pembangunan pada periode dan tahun-tahun sebelumnya ditujukan untuk mendapatkan masukan kapasitas sumber daya yang telah dihasilkan, data mana sangat berguna untuk merencanakan kapasitas tambahan dalam pelayanan umum pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. *Data base* hasil-hasil pembangunan sangat dibutuhkan pada tahapan analisa ini.

Tujuan analisa lainnya ialah untuk mengevaluasi kinerja program dan kegiatan. Kinerja yang perlu dianalisa terutama

kinerja manfaat dan dampak. Studi PEA melihat bahwa analisa ini telah dilakukan dalam berbagai pertemuan yang diinisiasi oleh Bappeda, namun dokumen hasil analisa belum dirumuskan dan didokumentasikan dengan baik. Diduga pemerintah daerah juga belum memiliki mekanisme dan proses bagaimana melaksanakan analisa jenis ini karena penjelasan dalam Kepmendagri 29 juga tidak diuraikan secara eksplisit.

Dari sumber informasi di Kota Jayapura diperoleh keterangan bahwa arahan dari pemerintah atasan baik dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah provinsi selalu menjadi perhatian Pemerintah Kota Jayapura. Arahan selalu dibahas dan didiskusikan untuk menjadi bahan dalam perencanaan anggaran tahunan. Namun hasil pembahasan masih sebatas diketahui kalangan pimpinan dan staf tertentu di setiap satuan kerja.

Penjaringan aspirasi masyarakat dimaksudkan untuk memperoleh masukan dari masyarakat tentang apa yang perlu diprogramkan dalam satu tahun anggaran. Studi PEA menemukan penjaringan aspirasi telah dilakukan oleh pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pihak eksekutif melakukan penjaringan melalui musyawarah pembangunan di tingkat distrik dan daerah. Pihak legislatif menjanging aspirasi melalui diskusi publik di tingkat distrik. Dokumen hasil penjaringan aspirasi telah didokumentasikan oleh eksekutif dan legislatif.

Studi PEA menemukan masalah penjaringan aspirasi masyarakat. Banyak anggota masyarakat yang menyatakan bahwa penjaringan aspirasi dianggap tidak berhasil. Ada sejumlah pernyataan dari masyarakat bahwa banyak masukan mereka yang telah disampaikan namun tidak mendapat perhatian. Bahkan ada yang secara terbuka mengatakan bahwa percuma pemerintah dan dewan turun dan menanyakan apa kebutuhan masyarakat kalau hasilnya tidak ditindaklanjuti.

Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) telah disusun oleh Kota Jayapura pada tahun anggaran 2004 dan 2005. AKU ini ditetapkan dengan Nota Kesepakatan Walikota dan DPRD Kota

Jayapura. Studi PEA menemukan bahwa dokumen AKU ini belum menjadi acuan penting dalam proses perencanaan dan penganggaran selanjutnya. Dokumen ini hanya dikeluarkan sebagai persyaratan karena dituntut oleh Kepmendagri 29 tahun 2002.

Strategi dan Prioritas APBD seharusnya ditetapkan pemerintah Kota bersama DPRD. Sampai dengan tahun anggaran 2005 Studi PEA tidak berhasil menemukan dokumen perencanaan dengan judul “Strategi dan Prioritas APBD” yang dibahas bersama DPRD Kota Jayapura. Dengan demikian bila dokumen ini pun ada, diduga belum banyak digunakan sebagai sumber informasi dalam penganggaran tahunan daerah.

Arah dan Kebijakan Umum APBD dan Strategi dan Prioritas APBD berikut ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran⁸.

Anggaran berbasis kinerja diterapkan mulai TA 2003; namun bagi Kota Jayapura baru dapat dilaksanakan pada TA 2004. Aturan yang mengharuskan penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah Kepmendagri 29 tahun 2002.

Penganggaran Daerah

Anggaran berbasis kinerja menetapkan bahwa alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai. Untuk itu dikembangkan pengukuran kinerja dalam bentuk standar analisa belanja (SAB), tolok ukur kinerja, dan standar biaya.

SAB merupakan standar belanja yang digunakan untuk menilai kewajaran beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan di lingkup satker. Usulan anggaran yang tidak sesuai SAB akan ditolak atau direvisi. Analisa kewajaran biaya dalam

⁸ Pasal 19 ayat (1) Kepmendagri 29 tahun 2002.

SAB dilakukan untuk menilai kewajaran biaya dalam hubungan dengan tingkat pencapaian kinerja yang diusulkan.

Analisa kewajaran beban kerja digunakan untuk menilai kesesuaian program dan kegiatan dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) satker.

Tolok ukur kinerja adalah ukuran kinerja satker dalam memberikan pelayanannya. Tolok ukur kinerja ini dikembangkan dengan menetapkan standar pelayanan minimum (SPM) yang memuat indikator keberhasilan dan disusun dengan menggunakan kriteria : relevan, mudah dipahami, konsisten, dapat dibandingkan, dan andal (*reliable*).

Standar biaya adalah harga satuan biaya yang berlaku di suatu daerah.

Ada sembilan tahapan yang perlu dikerjakan sejak perencanaan anggaran sampai penyusunan dokumen anggaran satker, yaitu (1) pernyataan visi dan misi, dan sasaran satuan kerja, (2) penyusunan rencana program satuan kerja, (3) penyusunan rencana anggaran satuan kerja, (4) penilaian rencana anggaran satuan kerja (beban kerja dan biaya kegiatan), (5) pengajuan RAPBD, (6) sosialisasi RAPBD kepada masyarakat, (7) pembahasan RAPBD dan penetapan APBD, (8) penjabaran APBD, dan (9) penyusunan dokumen anggaran satuan kerja.

Pernyataan Visi-Misi Satuan Kerja (satker) dimaksudkan agar setiap satker memahami secara baik apa yang akan dicapai dalam ruang lingkup tupoksi mereka. Ada sementara dugaan bahwa sejumlah satker karena tidak memahami baik tupoksi mereka, sehingga dalam mengelola program dan kegiatan sering kali 'mencaplok' tupoksi satker lain. Format yang ditetapkan Kepmendagri 29 untuk pernyataan visi-misi adalah Format S1.

Studi PEA menemukan bahwa dokumen pernyataan visi-misi telah dirumuskan oleh sebagian satker. Pernyataan visi-misi ini dapat dilihat dalam dokumen Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Studi PEA tidak berhasil mengungkapkan jumlah dan persentase satker yang telah menyusun pernyataan visi-misi,

namun proses belajar perumusan dipastikan telah dilaksanakan sejumlah satker.

Penyusunan rencana program satker bertujuan untuk merumuskan program yang akan dilaksanakan satker selama satu tahun anggaran. Dalam menyusun program semua satker harus memperhatikan dan mengacu pada visi-misi dan tupoksi mereka. Jenis atau nama program juga perlu ditetapkan dan sedapat mungkin tidak berubah pada setiap tahun anggaran.

Studi PEA berhasil menemukan bahwa satker-satker telah menyusun program dalam sesuai Format S2 Kepmendagri 29 tahun 2002, namun belum berhasil mengkaji keterkaitan visi-misi-tupoksi dengan rencana program.

Dalam penyusunan RASK ada beberapa format⁹ Kepmendagri 29 yang harus diisi. Setelah semua format diisi akan menghasilkan rekap anggaran satker (Format S3). Anggaran satker ini disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip anggaran kinerja¹⁰.

Studi PEA menemukan ada bantuan dari institusi lain dalam penyusunan RASK pada TA 2004. Bantuan antara lain diperoleh dari Pusat Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah Universitas Cenderawasih. Proses fasilitasi bantuan ini berhasil mentransfer ketrampilan dan pengetahuan kepada Tim Anggaran Eksekutif sehingga pada tahun anggaran berikutnya Pemerintah Kota telah berhasil secara mandiri mengisi semua format RASK.

⁹ Format anggaran satuan kerja yang diisi oleh setiap satker, yaitu Format S3 tentang Ringkasan Anggaran Satuan Kerja, Format S3A tentang Ringkasan Anggaran Pendapatan, Format S3B tentang Rekapitulasi Anggaran Belanja, Format S3B1 tentang Rekapitulasi Belanja Langsung, Format S3B1.1 tentang Anggaran Belanja Langsung Per Kegiatan, dan Format S3.B2 tentang Rekapitulasi Anggaran Belanja Tidak Langsung.

¹⁰ Pasal 19 ayat (2) Kepmendagri 29 tahun 2002.

Anggaran yang telah disusun satuan kerja berikut dinilai oleh Tim Anggaran Eksekutif (Tim Anggaran). Dalam menilai anggaran satker Tim Anggaran terutama memperhatikan *beban kerja* dan *biaya kegiatan*. Penilaian *beban kerja* antara lain dimaksudkan untuk menilai kesesuaian tupoksi dengan kegiatan yang diusulkan, dan kemampuan/kapasitas satker dalam mengerjakan kegiatan yang diusulkan. Penilaian *biaya kegiatan* ditujukan untuk menganalisa kelayakan komponen biaya yang diajukan satker. Penilaian biaya mengkaji kelayakan volume dan satuan harga.

Studi PEA tidak berhasil menemukan efektifitas penilaian anggaran satker karena proses penilaian sangat tertutup atau tidak boleh diketahui publik. Pembahasan anggaran hanya boleh diketahui pimpinan satker dan sejumlah staf kepercayaannya serta Tim Anggaran.

Setelah RASK dari semua satuan kerja lengkap terisi, Tim Anggaran mengkonsolidasikannya dalam bentuk Ringkasan RAPBD dan Rincian RAPBD¹¹. Ringkasan RAPBD dan Rincian RAPBD bersama lampiran lain disatukan dalam bentuk Dokumen Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, dan diajukan untuk dibahas oleh Dewan Kota Jayapura.

Studi PEA menemukan keterlambatan dalam pengajuan Rancangan RAPBD ke Dewan Kota Jayapura. Rancangan RAPBD seharusnya diajukan dan ditetapkan sebelum tahun anggaran dimulai (bulan Desember). Nyatanya RAPBD tahun anggaran 2004 baru diajukan bulan April 2004, dan RAPBD tahun anggaran 2005 baru diajukan Maret 2005.

¹¹ Pasal 21 ayat (1) Kepmendagri 29 tahun 2002 menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD terdiri dari Rancangan Peraturan Daerah, dan lampiran-lampirannya. Lampiran terdiri dari Ringkasan APBD, Rincian APBD, Daftar Rekapitulasi APBD berdasarkan Bidang Pemerintahan dan Perangkat Daerah, Daftar Jumlah Pegawai per Golongan dan per Jabatan, Daftar Piutang Daerah, Daftar Pinjaman Daerah, Daftar Investasi (Penyertaan Modal) Daerah, Daftar Ringkasan Nilai Aktiva Tetap Daerah, dan Daftar Dana Cadangan.

Diperkirakan penyebab utama keterlambatan ini karena penyusunan RASK oleh satuan kerja merupakan hal yang masih baru dan belum dipahami secara baik. Penyebab lain keterlambatan, sebagaimana diungkapkan oleh Bagian Keuangan Setda Kota, karena plafon dari beberapa sumber pendapatan terlambat diterima. Plafon dana Otsus, misalnya, selalu terlambat karena baru dapat diketahui setelah ada penetapan dari Provinsi Papua. Penetapan Provinsi ini dalam kenyataannya sering terlambat karena harus dikonsultasikan berulang kali oleh Biro Keuangan ke pemerintah pusat, dan selalu menunggu pertemuan kepala daerah dalam pembagian alokasi Otsus.

Setelah Draft RAPBD diajukan ke Dewan, Draft tersebut lebih lanjut disosialisasikan kepada publik. Ketentuan ini disebutkan Kepmendagri 29¹² :

"Sebelum Rancangan Peraturan Daerah ... dibahas, DPRD mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat atas Rancangan Peraturan Daerah didokumentasikan dan dilampirkan pada Peraturan Daerah tentang APBD."

Studi PEA menemukan bahwa pada tahun anggaran 2004 dan 2005 ketentuan ini tidak dilaksanakan. Isu ini sempat diangkat dalam diskusi¹³, namun ditetapkan bahwa baru akan dilakukan setelah ada rumusan tentang mekanisme dan partisipan yang akan diikutsertakan dalam sosialisasi.

Pembahasan RAPBD di lingkup Dewan Kota Jayapura dilaksanakan sesuai ketentuan tentang Tata Tertib Dewan Kota Jayapura. Studi PEA menemukan pembahasan RAPBD dimulai dengan Pandangan Panitia Anggaran Dewan (Panggar), kemudian disusul dengan Pandangan Komisi-Komisi Dewan, dan diakhiri dengan Keputusan Akhir Fraksi-Fraksi Dewan. Dalam pembahasan

¹² Pasal 22 ayat (4) dan (5) Kepmendagri 29 tahun 2002.

¹³ Diskusi dengan beberapa anggota Komisi B Dewan Kota Jayapura saat pembahasan RAPBD Tahun Anggaran 2005.

RAPBD juga tercantum kegiatan penyampaian jawaban eksekutif terhadap pandangan Panggar, dan jawaban terhadap pandangan Komisi-Komisi Dewan. Keputusan Akhir Fraksi-Fraksi Dewan merupakan tahapan akhir pembahasan sekaligus menetapkan RAPBD menjadi APBD. Semua proses pembahasan dan penetapan APBD telah dilakukan sesuai Tata Tertib Dewan Kota Jayapura.

Penjabaran APBD diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Kepmendagri 29 tahun 2002, yang berbunyi Peraturan Daerah tentang APBD ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, dan disusun menurut Kelompok, Jenis, Objek, Rincian Objek Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.

Studi PEA tidak menemukan masalah dalam penjabaran APBD karena pekerjaan seperti ini sudah dipahami dan dikerjakan baik oleh Tim Anggaran eksekutif selama ini. Format rumusan penjabaran APBD juga telah ditetapkan dengan format baku dalam Kepmendagri 29.

Agar setiap satker mempunyai dokumen pegangan Rencana Anggaran Satuan kerja (RASK) ditetapkan menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). DASK ditetapkan Walikota berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD. DASK memuat program dan kegiatan yang telah mendapat persetujuan Dewan, dan menjadi dokumen penting dalam pencairan dana ke Bagian Keuangan Setda Kota Jayapura. Studi PEA menemukan penyusunan DASK ditetapkan dalam waktu yang relatif singkat dan tidak menemui masalah yang berarti.

Kepmendagri 29 tahun 2002 menyebutkan kemungkinan dilakukannya perubahan APBD¹⁴ sehubungan dengan adanya perubahan dalam (1) kebijakan Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah yang bersifat strategis, (2) penyesuaian

*Perubahan
APBD*

¹⁴ Perubahan APBD diatur dalam Pasal 26 sampai Pasal 30 Kepmendagri 29 tahun 2002.

akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan, dan (3) adanya kebutuhan yang mendesak.

Hal-hal yang melatarbelakangi terjadinya Perubahan APBD, dibahas bersama dengan DPRD dan selanjutnya dituangkan dalam Perubahan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta Perubahan Strategi dan Prioritas APBD. Perubahan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta Perubahan Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman Perangkat Daerah dalam menyusun usulan perubahan program, kegiatan dan anggaran.

Usulan perubahan program, kegiatan dan anggaran disusun oleh satker dalam bentuk Perubahan RASK dan dituangkan ke dalam Rancangan Perubahan APBD. Rancangan Perubahan APBD memuat anggaran daerah yang mengalami perubahan dan yang tidak mengalami perubahan.

Dokumen Rancangan Perda tentang Perubahan APBD terdiri dari Rancangan Perda dan lampiran-lampirannya. Lampiran terdiri dari (1) Ringkasan Perubahan APBD, (2) Rincian Perubahan APBD, (3) Daftar Rekapitulasi Perubahan APBD berdasarkan Bidang Pemerintahan dan Organisasi, (4) Daftar Piutang Daerah, (5) Daftar Pinjaman Daerah, (6) Daftar Investasi / Penyertaan Modal Daerah, (7) Daftar Dana Cadangan, dan (8) Neraca Daerah Tahun Anggaran Yang Lalu. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD beserta lampirannya dan Nota Perubahan APBD disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan.

DPRD menetapkan agenda Pembahasan Rancangan Perda tentang Perubahan APBD. Setelah Rancangan Perda tentang Perubahan APBD telah disetujui DPRD disahkan oleh Kepala Daerah menjadi Perda tentang Perubahan APBD, dan ditetapkan paling lambat tiga bulan sebelum Tahun Anggaran berakhir.

Perda tentang Perubahan APBD ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD.

Keputusan Kepala Daerah disusun menurut Kelompok, Jenis, Objek, Rincian Objek Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.

Berdasarkan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD, Kepala Daerah menetapkan Perubahan Rencana Anggaran Satuan Kerja (Perubahan RASK) menjadi Perubahan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (Perubahan DASK). Perubahan DASK Satuan Kerja digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh Pengguna Anggaran.

Studi PEA menemukan keterlambatan penyusunan dan penetapan perda tentang Perubahan APBD dalam beberapa tahun anggaran; bahkan perubahan tersebut terjadi setelah berlalunya tahun anggaran. Selain masalah jadwal penetapan tidak ada masalah lain dalam pembahasan dan penetapan Perubahan APBD di lingkup Pemerintah Kota Jayapura.

Sub Bagian 2 Penatausahaan Keuangan Daerah

Dasar utama pelaksanaan anggaran daerah adalah Perda tentang APBD. Setelah penetapan Perda, eksekutif menyusun Penjabaran APBD dalam bentuk Keputusan kepala daerah. Penjabaran APBD ini digunakan untuk menyusun DASK, yang merupakan bentuk lain dari Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP) pada masa lalu. DASK ini digunakan sebagai dasar pengajuan anggaran oleh setiap satuan kerja (satker).

Kepala daerah / Walikota adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pelaksanaan anggaran,

Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Walikota terlebih dahulu menetapkan sejumlah Pejabat Pengelola Keuangan untuk dapat melaksanakan anggaran.

Pejabat yang dimaksud antara lain:

- a. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani Surat Keputusan Otorisasi (SKO);
- b. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani Surat Permintaan Pembayaran (SPP);
- c. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani Surat Perintah Membayar (SPM);
- d. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani Cek;
- e. Pejabat yang diberi wewenang mengesahkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ);
- f. Pejabat yang diberi wewenang mengelola penerimaan dan pengeluaran Kas Daerah serta segala bentuk kekayaan Daerah lainnya, yang dikenal sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD);
- g. Pejabat yang disertai tugas melaksanakan kegiatan kebendaharawan dalam rangka pelaksanaan APBD di setiap Unit Kerja Pengguna Anggaran Daerah yang dikenal sebagai Pemegang Kas dan Pembantu Pemegang Kas;
- h. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani surat bukti dasar pemungutan pendapatan Daerah;
- i. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani bukti Penerimaan Kas dan Bukti pendapatan lainnya yang sah.

Bendahara Umum Daerah (BUD) diberi wewenang oleh Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan umum pengelolaan

*Bendahara
Umum Daerah*

keuangan Daerah untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran kas daerah serta segala bentuk kekayaan daerah lainnya. BUD mengelola penerimaan kas Daerah dan menyimpannya pada Bank yang sehat dengan cara membuka rekening Kas Daerah. BUD pada dasarnya merupakan perluasan dari fungsi Pemegang/Kantor Kas Daerah, karena bertanggungjawab atas penyimpanan kas Daerah. BUD juga menyimpan segala bentuk kekayaan Daerah lainnya, misalnya surat-surat berharga dan sertifikat

atau bukti sah kepemilikan kekayaan Daerah. BUD diharapkan tidak memegang uang tunai, dan untuk mengeluarkan kas dari kas daerah pejabat ini hanya menerbitkan cek atas dasar SPM untuk pembayaran kepada Pengguna Anggaran.

BUD setiap hari mencatat penerimaan dan pengeluaran kas daerah ke dalam pembukuan BUD dan menyerahkan bukti transaksi asli atas penerimaan dan pengeluaran kas daerah kepada Satuan Kerja yang bertugas melaksanakan akuntansi keuangan daerah untuk dasar pencatatan akuntansi penerimaan dan pengeluaran kas Daerah. Setiap akhir bulan BUD menyusun laporan kas daerah yang menyajikan saldo rekening kas daerah di Bank. Untuk keperluan penyusunan laporan kas daerah tersebut, BUD mencocokkan saldo kas daerah menurut pembukuan BUD dengan saldo kas daerah menurut pembukuan Bank.

BUD dapat bertindak sebagai *fund manager* dan *loan manager* bagi daerah, misalnya dalam hal kas daerah, yang sementara belum digunakan, dapat didepositokan oleh BUD sepanjang tidak mengganggu likuiditas kas daerah; namun bunga deposito, yaitu bunga atas penempatan uang di Bank, dan jasa giro merupakan pendapatan daerah.

Pengguna anggaran
adalah pejabat pemegang

Pengguna Anggaran

kekuasaan penggunaan anggaran Belanja Daerah, terdiri dari para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seperti kepala dinas, kepala badan, dan kepala kantor. Sekretariat dewan, sekretariat daerah, dan kecamatan / distrik juga diakui sebagai SKPD. Kepala SKPD bertanggungjawab atas tertib administrasi dan penatausahaan anggaran yang dialokasikan pada SKPD yang dipimpinnya, termasuk melakukan pemeriksaan kas yang dikelola oleh Pemegang Kas pada Satuan Kerja yang dipimpinnya.

Di setiap SKPD ditunjuk satu orang Pemegang Kas (PK) yang melaksanakan tata usaha keuangan.

Pemegang Kas

PK merupakan jabatan non struktural/fungsional. PK tidak boleh merangkap sebagai pejabat pengelola keuangan daerah lainnya. Dalam melaksanakan tata usaha keuangan PK dibantu oleh beberapa Pembantu Pemegang Kas yang sekurang-kurangnya terdiri dari seorang Kasir, seorang Penyimpan Uang, seorang Pencatat Pembukuan, dan seorang Pembuat Dokumen Penerimaan dan Pengeluaran Uang.

Pada SKPD yang bertanggungjawab atas penerimaan PAD, tugas kasir dapat diserahkan kepada dua orang masing-masing sebagai Kasir Penerima Uang dan Kasir Pembayar Uang. Pada Perangkat Daerah yang bertanggungjawab atas Penatausahaan Keuangan Daerah, Pembantu Pemegang Kas dapat ditambah seorang yang bertugas untuk menyiapkan SPP Gaji.

Tata Usaha Keuangan Daerah mencakup pengaturan uang,

Tata Usaha Keuangan Daerah

barang, formulir, catatan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD. Dalam pelaksanaan APBD terjadi transaksi dalam bentuk penerimaan kas, pengeluaran kas, penerimaan barang atau jasa, dan transaksi lainnya. Ada transaksi yang menyebabkan pengeluaran dan penerimaan kas, dan ada transaksi yang tidak melibatkan penerimaan kas dan pengeluaran kas (transaksi non kas).

Penerimaan Kas

Setiap kas yang diterima dalam rangka pelaksanaan APBD harus disetor sepenuhnya ke rekening Kas Daerah pada Bank. Penyetoran kas dimaksud menggunakan formulir Surat Tanda Setoran (STS) atau Bukti Penerimaan Kas lain yang sah. STS atau

bukti Penerimaan Kas lain yang sah merupakan dokumen atau bukti transaksi yang menjadi dasar pencatatan akuntansi penerimaan kas.

Untuk kelancaran penyetoran kas, pemerintah daerah dapat menunjuk badan, lembaga keuangan atau kantor pos yang bertugas melaksanakan sebagian fungsi Satuan Pemegang Kas. Badan, lembaga keuangan atau Kantor Pos wajib menyetor seluruh uang kas yang diterimanya secara berkala ke Rekening Kas Daerah dan mempertanggungjawabkan seluruh uang kas yang diterimanya kepada Kepala Daerah melalui BUD.

Pengeluaran Kas

Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD, tidak dapat dilakukan sebelum Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD disahkan dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. Pengecualian pengeluaran kas dapat dilakukan untuk membayar belanja pegawai yang formasinya telah ditetapkan. Untuk pengeluaran kas atas beban APBD, terlebih dahulu diterbitkan SKO atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu, yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Penerbitan SKO didasarkan pada anggaran kas yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Untuk melaksanakan pengeluaran kas, Pengguna Anggaran mengajukan SPP kepada pejabat yang melaksanakan fungsi perbendaharaan. SPP diajukan setelah SKO atau surat keputusan lainnya yang disamakan dengan itu diterbitkan.

Pengajuan SPP

Pengajuan pengeluaran kas untuk pembayaran beban tetap dilakukan dengan SPP Beban Tetap (SPP-BT). Pembayaran Beban Tetap dapat dilakukan antara lain untuk keperluan belanja pegawai, belanja perjalanan dinas sepanjang mengenai uang pesangon, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, pembayaran

pokok pinjaman yang jatuh tempo, biaya bunga dan biaya administrasi pinjaman, pelaksanaan pekerjaan oleh pihak ketiga, pembelian barang dan jasa, dan pembelian barang dan bahan untuk pekerjaan yang dilaksanakan sendiri yang jenis dan nilainya ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Ada sembilan belas item jenis dokumen yang dilampirkan dalam pengajuan SPP-BT, yaitu :

1. Nomor Pokok Wajib Pajak
2. SKO
3. Daftar rincian penggunaan anggaran belanja
4. Penunjukan rekanan,
5. Risalah pelelangan
6. Surat Perintah Kerja (SPK) bagi pekerjaan yang tidak melalui pelelangan,
7. Kontrak pelaksanaan pengadaan barang/jasa,
8. Tanda terima pembayaran atau kwitansi
9. Nota dan atau faktur yang disetujui Kepala SKPD
10. Berita acara tingkat penyelesaian pekerjaan
11. Berita acara penerimaan barang/pekerjaan
12. Faktur pajak
13. Berita acara pembebasan tanah
14. Akte notaris untuk pembelian barang tidak bergerak
15. Foto - foto tingkat kemajuan pekerjaan,
16. Surat angkutan, konosemen,
17. Surat jaminan uang muka
18. Berita acara pembayaran; dan
19. Surat bukti pendukung lainnya.

Pengajuan pengeluaran kas untuk pengisian kas dilakukan dengan pengajuan SPP Pengisian Kas (SPP-PK). Pembayaran untuk pengisian kas dapat dilakukan apabila SPP-PK, SKO, Daftar Rincian Penggunaan Anggaran Belanja dan SPJ berikut bukti pendukung lainnya atas realisasi pencairan SPP bulan sebelumnya dinyatakan lengkap.

Penerbitan SPM, Pembayaran Cek dan SPJ

Setiap SPP yang telah memenuhi persyaratan dan disetujui oleh pejabat yang berwenang, dapat diterbitkan SPM. SPM-BT/SPM-PK selanjutnya diserahkan kepada BUD untuk diterbitkan Cek yang akan dicairkan di Bank atas beban Rekening Kas Daerah.

Pengguna anggaran mempertanggungjawabkan atas uang yang digunakan dengan cara membuat SPJ yang dilampiri dengan bukti-bukti yang sah. SPJ berikut lampirannya disampaikan kepada Kepala Daerah paling lambat tanggal sepuluh bulan berikutnya.

Pengadaan Barang dan Jasa

Prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan APBD dilakukan dengan prinsip hemat, tidak mewah, efisien dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan/ditetapkan. Juga harus terarah dan terkendali sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah. Pertimbangan lain mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri, dan memberikan kesempatan berusaha bagi pengusaha kecil, menengah dan koperasi.

Prinsip-prinsip penatausahaan dalam pengelolaan barang dan jasa antara lain sebagai berikut:

- Harga satuan pengadaan barang dan jasa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah masing-masing dengan mempertimbangkan perkembangan harga, dan kondisi geografis setiap daerah.
- Seluruh barang yang pengadaannya atas beban APBD, wajib dibukukan ke dalam rekening Aset Daerah yang berkenaan

dan dicatat dalam Daftar Aset Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- Penambahan atau pengurangan nilai akibat perubahan status hukum aset milik Daerah dibukukan pada rekening Aset Daerah tersebut dan dicatat dalam Daftar Inventaris Barang Daerah.
- Aset daerah yang dicuri atau hilang, rusak atau musnah, dapat dihapuskan dari pembukuan aset dan daftar inventaris aset Daerah.
- Aset yang berasal dari pihak ketiga berupa donasi, hibah, bantuan, sumbangan, kewajiban dan tukar guling yang menjadi milik pemerintah daerah dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima. Aset tersebut dapat diukur dengan menggunakan nilai wajar, atau harga pasar, atau harga penggantinya.
- Dalam hal pengelolaan aset daerah menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut menjadi penerimaan daerah dan seluruhnya disetor ke Rekening Kas Daerah.

Sub Bagian 3 Sistem Akuntansi Keuangan

Sistem akuntansi, adalah proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi keuangan serta pelaporan keuangan dalam rangka pelaksanaan APBD. Sistem akuntansi keuangan daerah dapat dilakukan secara manual atau berbasis komputer; namun mengingat luas dan banyaknya transaksi keuangan daerah, sistem akuntansi lebih disarankan berbasis komputer.

Sistem akuntansi harus dikembangkan dengan prinsip kemudahan penggunaan, dapat ditelusuri kebenaran dan keakuratan prosesnya, dapat diaudit, menghasilkan laporan sesuai format-format standar, dan dibangun dengan menggunakan standar akuntansi pemerintahan daerah.

Kebijakan Akuntansi Keuangan Daerah adalah perlakuan akuntansi di lingkup pemerintah daerah, yang terdiri dari definisi, pengakuan, pengukuran, penilaian dan pengungkapan transaksi keuangan yang mempengaruhi pendapatan, belanja, pembiayaan, aktiva, utang dan ekuitas dana.

Ada sembilan kebijakan akuntansi keuangan daerah, yaitu :

1. Kesembilannya adalah Kebijakan Pelaporan Keuangan Daerah,
2. Kebijakan Akuntansi Pendapatan,
3. Kebijakan Akuntansi Belanja,
4. Kebijakan Akuntansi Pembiayaan,
5. Kebijakan Akuntansi Aktiva,
6. Kebijakan Akuntansi Utang,
7. Kebijakan Akuntansi Ekuitas Dana,
8. Kebijakan Koreksi Periode Akuntansi Sebelumnya, dan
9. Kebijakan Akuntansi Penyajian Laporan Aliran Kas.

Sub Bagian 4 Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Kepala daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban(LKPJ) pada tiap akhir tahun

anggaran. LKPJ merupakan amanat Undang-Undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, dan Undang-Undang 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Ketentuan dalam kedua undang-undang ini lebih lanjut diatur dalam PP 105 tahun 2000 dan PP 108 tahun 2000.

Dalam PP jelas disebutkan, bahwa laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran, merupakan laporan hasil pelaksanaan APBD yang dipertanggungjawabkan kepada DPRD. Laporan dimaksud terdiri dari Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas dan Neraca Daerah.

Laporan perhitungan APBD adalah laporan yang menyajikan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah dalam satu tahun anggaran. Laporan perhitungan APBD harus disertai catatan dan informasi tambahan mengenai hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan APBD, antara lain, penyebab perbedaan yang signifikan, antara target dengan realisasinya, baik karena faktor terkendali maupun yang tidak terkendali oleh penanggungjawab program/kegiatan.

Laporan Perhitungan APBD

Sedangkan isi Nota Perhitungan APBD adalah ringkasan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan, serta kinerja keuangan daerah selama periode akuntansi tertentu.

Nota Perhitungan APBD

Kinerja keuangan daerah mencakup antara lain;

- a. Pencapaian kinerja daerah dalam rangka pelaksanaan program yang direncanakan dalam APBD tahun anggaran berkenaan;
- b. Pencapaian kinerja pelayanan;
- c. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal untuk aparatur daerah dan pelayanan publik;

- d. Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk Sekretariat DPRD; dan
- e. Posisi Dana Cadangan.

Laporan arus kas adalah laporan yang memberikan informasi mengenai arus masuk dan keluar kas dan setara kas

Laporan Aliran Kas

dari suatu entitas pemerintah selama satu periode pelaporan. Laporan aliran kas menyajikan informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang berkaitan dengan aktivitas operasi, investasi dan pembiayaan. Laporan dapat disusun menurut metode langsung atau metode tidak langsung.

Neraca daerah adalah laporan keuangan yang menyajikan informasi aktiva, hutang, dan ekuitas dana yang dimiliki pemerintah daerah pada akhir periode akuntansi.

Neraca Daerah

Untuk menyusun neraca awal, Kepala Daerah dapat secara bertahap melakukan penilaian terhadap seluruh aset Daerah yang dilakukan oleh Lembaga Independen bersertifikat bidang pekerjaan penilaian aset. Penilaian ini dilakukan dengan mengacu pada Pedoman Penilaian Aset Daerah yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Sub Bagian 5 Kesimpulan

Ada beberapa catatan akhir untuk Bagian Kedua ini.

1. Dalam kaitan dengan *perencanaan dan penganggaran* daerah, Kota Jayapura telah melangkah beberapa tahap lebih maju dalam implementasi Kepmendagri 29 Tahun 2002.

2. Disamping kinerja yang baik dalam implementasi Kepmendagri 29 tahun 2002, studi PEA mencatat beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dan penyempurnaan.
 - a. Mutu dokumen Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU), dan Strategi dan Prioritas APBD perlu lebih diperhatikan. Beberapa bahan sebagai contoh dari daerah lain dapat digunakan sebagai bahan referensi. Pembahasan dokumen dengan Dewan Kota perlu juga diefektifkan mengingat kedua dokumen merupakan produk bersama (eksekutif dan legislatif) yang akan dipakai dalam penyusunan anggaran daerah.
 - b. Secara umum Pemerintah Kota masih perlu meningkatkan mutu dan proses keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Suara "miring" dari masyarakat tentang kurangnya perhatian terhadap program dan kegiatan mereka usulkan, perlu disikapi baik.
 - c. Dokumen perencanaan yang selama ini masih belum banyak memperlihatkan indikator pelayanan minimal yang terukur, perlu disempurnakan. Sebagai contoh penyusunan indikator pelayanan minimal untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan perekonomian rakyat perlu segera disusun atau disempurnakan dan dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah.
 - d. Tentang keterlambatan penetapan APBD perlu segera diatasi. Masalah yang menjadi penyebab utama keterlambatan perlu dibahas dengan Dewan, dan mencari jalan keluarnya.
3. Dalam kaitan dengan *penatausahaan keuangan daerah*, masih ada beberapa hal yang dinyatakan kurang dan memerlukan perhatian. Pertama tentang masalah keterlambatan SPJ, yang muncul karena kurangnya dokumen transaksi pendukung transaksi. Masalah SPJ juga biasa dikaitkan dengan rendahnya kualitas SDM atau keterampilan

pemegang kas, namun bila dianalisa lebih mendalam sebenarnya masalah ini dapat diatasi dengan bimbingan dan pelatihan singkat. Persoalannya ialah apakah kepala satuan kerja mau menunjuk pemegang kas mampu bekerja "baik" atau hanya menunjuk orang yang dapat "menyelamatkan" kebijakan pimpinan.

4. Sampai saat studi PEA ini berlangsung, Bendaharawan Umum Daerah belum juga dibentuk, sehingga fungsinya masih ditangani oleh Bagian Keuangan Setda dan Dinas Pendapatan Daerah.
5. Sampai saat studi PEA ini berlangsung Perda tentang Pokok Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 belum juga ditetapkan.
6. Kota Jayapura telah menyelenggarakan *Sistem akuntansi keuangan daerah* yang berbasis komputer. Masalah yang muncul ialah bahwa ketrampilan SDM dalam bidang akuntansi keuangan masih rendah, sehingga mereka sulit menterjemahkan *output* dari sistem akuntansi. Dalam kondisi ini, untuk jangka pendek bantuan dari profesional seperti akuntan masih dibutuhkan, namun dalam jangka panjang SDM Pemda sendiri diharapkan dapat menterjemahkan output sistem akuntansi keuangan yang ada.
7. Dengan adanya tuntutan bahwa di level satuan kerja perangkat daerah perlu disusun laporan keuangan satuan kerja (sebagai entitas akuntansi), berarti daerah juga perlu meningkatkan kapasitas SDM akuntansi di tingkat dinas, badan, setda, setwan, dan distrik-distrik.
8. Dalam kaitan dengan *pelaporan dan pertanggungjawaban* ditemukan bahwa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Walikota pada TA 2003 dan TA 2004 telah memuat Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca Daerah. Studi PEA menemukan

beberapa kekurangan yang perlu mendapatkan perhatian dimasa akan datang.

- a. Pertama, LKPJ belum mengungkapkan pengukuran kinerja dengan tolok ukur renstra.
- b. Kedua, walaupun sudah ada Laporan Neraca dan Laporan Arus Kas yang dilampirkan dalam LKPJ Walikota, masih perlu penyempurnaan dalam aspek pengukuran (*measurement*) dan pengungkapannya (*disclosure*).
- c. Ketiga, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa sejak TA 2006, APBD sudah harus menggunakan Akuntansi Basis Akrual. Setiap satuan kerja pengguna anggaran sebagai entitas akuntansi, harus menyusun Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Neraca dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Ini menjelaskan bahwa kebutuhan SDM dalam ketrampilan akuntansi sangat mendesak, dan Pemerintah Kota Jayapura diharapkan memperhatikan hal ini.

Bagian Ketiga

Pendapatan Daerah

Bagian Ketiga mengurai Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Bagi Hasil Pajak Provinsi, Kapasitas Fiskal Kota Jayapura.

Sub Bagian 1 Pendapatan Asli Daerah

Bila anda menyimak APBD, anda akan menemukan dua sumber utama pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli daerah (PAD) dan pendapatan dari

transfer Pemerintah Pusat yang juga disebut sebagai Dana Perimbangan.

PAD adalah bagian pendapatan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan penerimaan lain yang sah yang dipungut langsung oleh pemerintah daerah dari sumber daya ekonomi yang ada di daerah. Setiap pungutan PAD harus mengacu pada peraturan daerah (Perda), dan peraturan yang lebih tinggi seperti undang-undang dan peraturan pemerintah.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 merupakan rujukan utama semua aturan pendapatan asli daerah. Setelah berlakunya UU 34 tahun 2000 pemerintah menetapkan dua peraturan pemerintah, masing-masing yang mengatur pajak daerah (PP No. 65 tahun 2000) dan mengatur retribusi daerah (PP No. 66 tahun 2000).

Studi PEA menemukan sejumlah perda yang telah dirubah setelah dikeluarkannya kedua PP tersebut. Pada tahun anggaran 2001 ada empat perda tentang retribusi daerah, dan dua perda tentang pajak daerah. Tahun 2002 ditetapkan lima perda retribusi dan dua perda pajak daerah. Tahun 2003 ditetapkan lagi enam perda tentang retribusi dan satu perda tentang pajak daerah. Dengan demikian revisi dan penyusunan perda baru yang terkait dengan pendapatan asli daerah terus dilaksanakan Pemerintah Kota Jayapura.

PAD Kota Jayapura secara umum terus meningkat. Analisa horisontal seperti terlihat pada Tabel 3.1 menjelaskan kenyataan ini. Selama tujuh tahun kurun waktu yang dianalisa, kenaikan pajak daerah mencapai 32 persen, retribusi daerah 38 persen, laba BUMD 31,77 persen, dan penerimaan lain-lain 63 persen. Secara rata-rata PAD naik 34 persen.

*Analisa
Pertumbuhan*

Tabel 3.1
PERTUMBUHAN TAHUNAN REALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
KOTA JAYAPURA TAHUN ANGGARAN 1998/1999 s/d 2004

ANALISA HORIZONTAL

| NO | URAIAN | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Rata-Rata |
|----|----------------------|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 1 | Pajak Daerah | 100.02% | 102.24% | 104.33% | 161.25% | 171.54% | 170.02% | 114.69% | 132.01% |
| 2 | Retribusi Daerah | 62.66% | 119.04% | 111.84% | 181.88% | 253.26% | 122.56% | 117.97% | 138.46% |
| 3 | Bagian Laba BUMD | 73.70% | 67.27% | 144.22% | 87.58% | 293.80% | 127.07% | 128.71% | 131.77% |
| 4 | Penerimaan Lain-lain | 159.87% | 46.21% | 289.74% | 287.37% | 200.05% | 82.39% | 79.67% | 163.61% |
| | | | | | | | | | |
| | Jumlah PAD | 81.44% | 103.52% | 114.68% | 177.72% | 214.83% | 132.96% | 114.09% | 134.18% |

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Walikota Jayapura Tahun 2000-2005

Analisa efektifitas PAD dimaksudkan sebagai analisa yang membandingkan rencana atau target dan realisasi penerimaan.

*Analisa
Efektifitas*

Analisa ini dinyatakan dalam persentase. Angka di bawah 100 persen berarti target tidak tercapai dan dikategorikan sebagai tidak efektifnya pungutan. Angka di atas 100 persen diartikan realisasi melebihi target dan dikategorikan sebagai efektifnya

pungutan. Angka 100 persen diartikan target dan realisasi sama dan dikategorikan pungutan normal.

Studi PEA menyajikan analisa efektifitas pungutan PAD dalam Tabel 3.2. Dengan tabel ini dapat dijelaskan ada satu tahun dimana pungutan PAD secara total relatif tidak efektif yaitu tahun anggaran 1999/2000. Pada tahun ini, selain pajak daerah, semua jenis PAD lain relatif tidak efektif. Dalam beberapa tahun berikutnya jenis PAD yang tidak efektif adalah retribusi (TA 2000, dan 2004), dan penerimaan lain-lain (TA 2003 dan 2004).

Tabel 3.2.
Analisa Efektifitas Pungutan PAD

| No | Uraian | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----|----------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1 | Pajak Daerah | 101.43% | 125.17% | 112.03% | 107.50% | 121.26% | 101.98% |
| 2 | Retribusi Daerah | 79.20% | 83.86% | 107.87% | 108.03% | 102.89% | 99.35% |
| 3 | Bagian Laba BUMD | 96.42% | 149.00% | 121.80% | 268.38% | 170.52% | 146.32% |
| 4 | Penerimaan Lain-Lain | 84.71% | 645.15% | 276.12% | 155.92% | 80.41% | 89.58% |
| 5 | Total PAD | 89.23% | 108.67% | 119.06% | 113.50% | 108.32% | 100.70% |

Sumber : Dokumen APBD Kota Jayapura, dan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Walikota Tahun 2005.

Studi PEA belum berhasil mengungkapkan penyebab tidak efektifnya pungutan PAD di wilayah Pemerintahan Kota Jayapura. Walau demikian ada dugaan bahwa sistem pungutan dan pengawasan lapangan merupakan dua penyebab utama kurang efektifnya pungutan PAD. Hal ini secara khusus berlaku untuk pungutan beberapa jenis retribusi daerah.

Berdasarkan hasil analisa **Analisa Kontribusi** PEA terungkap bahwa PAD mempunyai kontribusi kecil dalam total pendapatan daerah. Sejak TA 1998/1999 sampai dengan TA 2004, PAD Kota Jayapura hanya menyumbangkan antara 3 sampai 7 persen dalam keseluruhan pendapatan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa

APBD Kota Jayapura sebagian besar masih mengandalkan unsur pendapatan non-PAD dalam bentuk transfer dan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

Sub Bagian 2 Dana Perimbangan

Dana Perimbangan¹ adalah dana transfer pemerintah pusat dari sumber APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Perimbangan yang diterima oleh Kota Jayapura sejak tahun 2001 adalah a) Dana Alokasi Umum atau DAU, b) Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak atau BHPBP, c) Bagi Hasil Sumber Daya Alam atau SDA, dan d) Dana Alokasi Khusus atau DAK.

Peran Dana Perimbangan dalam total pendapatan daerah sangat menonjol (antara 93 sampai 94 persen dari keseluruhan total pendapatan daerah).

Ada sejumlah ketentuan dalam pembagian dan penyaluran dana perimbangan yang perlu diketahui. *Pertama*, tentang *Dana Alokasi Umum*. DAU yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah dalam membiayai kebutuhan belanja untuk pelaksanaan tugas desentralisasi dialokasikan ke daerah dengan perhitungan celah fiskal (*Fiscal Gap*). Jumlah DAU tiap daerah ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Penyaluran DAU kepada masing-masing daerah dilakukan Menteri Keuangan.

¹ Dana perimbangan ini merupakan bagian pendapatan daerah yang diatur Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, tentang Dana Perimbangan yang kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001.

Kedua adalah Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus daerah. Kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dari DAK ditetapkan oleh menteri teknis. Ada beberapa pengeluaran yang tidak dapat dibiayai dari DAK yaitu biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai Daerah dan lain-lain biaya umum sejenis.

DAK disiapkan pemerintah dari penerimaan negara yang berasal dari Dana Reboisasi. Empat puluh persen dana tersebut disediakan kepada daerah penghasil dalam bentuk DAK Reboisasi. Sisa Dana Reboisasi lainnya dialokasikan ke semua daerah dalam bentuk DAK Non Reboisasi. DAK Non Reboisasi inilah yang merupakan sumber dana APBN untuk membiayai DAK di semua daerah.

DAK dialokasikan kepada Daerah berdasarkan usulan. Daerah pengusul harus menganggarkan dana pendamping minimal 10 persen dari total anggaran yang diusulkan ke Pemerintah Pusat.

Alokasi DAK ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, dan menteri teknis terkait dan Bappenas. Menteri Teknis terkait melakukan pemantauan dari segi teknis proyek/kegiatan yang dibiayai dari DAK.

Ketiga tentang Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Aturan perundangan dan peraturan pelaksanaannya menetapkan sejumlah BHPBK yang dibagikan dengan daerah². BHPBP terdiri dari Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.

Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan adalah Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dibagi dengan

² Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak antara lain disebutkan dalam Undang Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2000 tentang Dana Perimbangan.

imbangan 10 sepuluh persen untuk Pemerintah Pusat dan 90 persen untuk daerah penghasil. Dari 90 persen yang dialokasikan kepada daerah penghasil, dibagikan 16,2 persen untuk Daerah Propinsi dan 64,8 persen untuk Daerah Kabupaten/Kota. Bagian Provinsi dan Kabupaten/Kota disalurkan langsung oleh kas negara ke kas daerah.

Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbang 20 persen untuk Pemerintah Pusat dan 80 persen untuk daerah penghasil. Dari 80 persen bagian daerah, 16 persen diberikan kepada Pemerintah Provinsi dan 64 persen untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan disalurkan langsung dari kas negara ke rekening Kas Daerah.

Bagi Hasil Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21 dibagi 80 persen untuk Pemerintah Pusat dan 20 persen untuk Pemerintah Daerah tempat Wajib Pajak terdaftar. Bagian penerimaan Pemerintah Daerah selanjutnya dibagi 40 persen untuk Daerah Provinsi, dan 60 persen untuk Daerah Kabupaten/Kota. Pengalokasian bagian penerimaan Pemerintah Daerah kepada masing-masing Daerah Kabupaten/Kota diatur berdasarkan usulan Gubernur dengan pertimbangan faktor-faktor jumlah penduduk, luas wilayah, serta faktor-faktor lainnya yang relevan dalam pemerataan.

Keempat adalah Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA) dari sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagikan ke daerah dengan imbang 20 persen untuk Pemerintah Pusat dan 80 persen untuk pemerintah daerah.

Pendapatan dari sumber daya alam sektor kehutanan terdiri dari Penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan, Penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan. Bagian Daerah dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan adalah 16 persen untuk Daerah Propinsi yang bersangkutan, dan 64 persen untuk daerah kabupaten/kota penghasil. Bagian daerah dari Provisi Sumber Daya Hutan dibagi 16 persen untuk daerah propinsi yang bersangkutan, 32 persen

untuk daerah kabupaten/kota penghasil; dan 32 persen untuk daerah kabupaten/kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan.

Penerimaan Negara dari sumber daya alam dibagi untuk pemerintah Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota di Papua: Sektor pertambangan umum (80 persen), sektor pertambangan minyak bumi (70 persen), dan pertambangan gas alam (70 persen).

Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor perikanan terdiri dari Penerimaan Pungutan Pengusahaan Perikanan, dan Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan. Bagian Daerah dari penerimaan negara sektor perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Penerimaan Dana Perimbangan dapat dilihat pada Lampiran 3.3.

Sub Bagian 3 Bagi Hasil Pajak Provinsi

Sejumlah penerimaan pajak oleh Provinsi dibagikan ke daerah Kabupaten dan Kota ³. Pajak Provinsi yang dibagikan adalah Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 30 persen. Persentase yang sama juga berlaku untuk Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.

³ Diatur dalam Undang Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Hasil penerimaan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70 persen.

Hasil penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70 persen.

Hasil penerimaan pajak Kabupaten / Kota dari penerimaan pajak Provinsi diperuntukkan paling sedikit 10 persen bagi desa di wilayah daerah kabupaten yang bersangkutan.

Bagian Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar daerah kabupaten/kota. Bagian desa dari penerimaan pajak Provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar desa.

APBD Kota Jayapura belum eksplisit mengungkapkan penerimaan pajak Provinsi. Studi PEA tidak berhasil menemukan nilai pajak Provinsi yang dibagi-hasilkan ke Kota Jayapura.

Sub Bagian 4 Kapasitas Fiskal Daerah

Kapasitas Fiskal⁴ adalah kemampuan keuangan suatu Daerah yang dicerminkan melalui Penerimaan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan yang dikaitkan dengan Belanja Pegawai dan Jumlah Penduduk Miskin.

⁴ Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 538/KMK.07/2003 tanggal 12 Desember 2004 tentang Peta Kapasitas Fiskal Dalam Rangka Penerimaan Pinjaman Luar Negeri Kepada Daerah.

Melalui perhitungan Kapasitas fiskal yang ditetapkan untuk seluruh daerah di Indonesia disusun Peta Kapasitas Fiskal, yaitu pengelompokan Daerah berdasarkan Kapasitas Fiskal menjadi tiga kelompok yaitu Daerah berkapasitas fiskal Tinggi, Sedang dan Rendah. Peta Kapasitas Fiskal disusun melalui dua tahapan yaitu Penghitungan Kapasitas Fiskal masing-masing Daerah, dan Pengelompokan Daerah.

Dalam tahap pertama, Penghitungan Kapasitas Fiskal masing-masing Daerah didasarkan pada formula sebagai berikut :

$$KF = \frac{(PAD + BH + DAU + PL) - BP}{\text{Jumlah penduduk miskin}}$$

- KF = Kapasitas Fiskal;
 PAD = Pendapatan Asli Daerah;
 BH = Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam);
 DAU = Dana Alokasi Umum;
 PL = Penerimaan Lain-lain yang Sah kecuali Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, Dana Pinjaman Lama dan penerimaan lainnya yang dibatasi penggunaannya;
 BP = Belanja Pegawai.

Dalam tahap kedua, disusun pengelompokan daerah dengan menyusun peringkat Kapasitas Fiskal masing-masing Daerah dari yang tertinggi ke yang terendah, kemudian daftar ini dibagi menjadi 10 (sepuluh) kelompok (*decile*).

Berdasarkan pengelompokan di atas, kemudian ditetapkan kategori Daerah sebagai berikut:

- a. Daerah yang termasuk dalam kelompok (*decile*) 1, dan 2 merupakan Daerah yang mempunyai kategori kapasitas fiskal *Tinggi*;

- b. Daerah yang termasuk dalam kelompok (*decile*) 3, 4, dan 5 merupakan Daerah yang mempunyai kategori kapasitas fiskal *Sedang*;
- c. Daerah yang termasuk dalam kelompok (*decile*) 6, 7, 8, 9 dan 10 merupakan Daerah yang mempunyai kategori kapasitas fiskal *Rendah*.

Khusus Kota Jayapura untuk tahun 2003 ditetapkan sebesar Rp. 2.099.996; dan setelah dana Otsus dimasukkan kapasitas fiskal meningkat menjadi Rp.2.984.908. Dalam rumusan dan perhitungan Kepmen Keuangan tersebut di atas kapasitas fiskal Kota Jayapura dikategorikan dalam skala **SEDANG**. Mengacu pada batasan kapasitas fiskal dalam Kepmen Keuangan ini, Kota Jayapura termasuk kategori **SEDANG** dari sisi kemampuan keuangan dalam membiayai kebutuhan pembangunan dan pemberantasan kemiskinan. Perlu diingat bahwa kategori itu dalam perbandingan relatif dengan daerah lain di seluruh Indonesia.

Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk Perhitungan Kapasitas Fiskal dapat dilihat pada Lampiran 3.4.

Sub Bagian 5 Kesimpulan

Studi PEA berhasil menemukan beberapa kesimpulan yang perlu diketahui dan mendapatkan perhatian.

Pertama tentang PAD

1. Kota Jayapura berhasil meningkatkan PAD dan merupakan prestasi tersendiri bagi Pemerintah Kota dalam meningkatkan kemampuan untuk menjalankan otonomi dalam bidang keuangan. Namun pertumbuhan PAD ini belum mampu meningkatkan kontribusi PAD secara berarti dalam total pendapatan daerah.

2. Efektifitas pungutan retribusi menunjukkan data bahwa pemerintah Kota Jayapura masih perlu mengupayakan perbaikan dalam mekanisme dan pengawasan pungutan.
3. Ada 7 jenis retribusi yang Perdanya belum diperbaharui sesuai ketetapan PP 66 Tahun 2000
4. Ada 8 jenis retribusi yang sudah diperbaharui Perdanya tetapi tidak dianggarkan sebagai pungutan dalam APBD, antara lain Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, dan Retribusi Penjualan Produk Usaha Daerah.
5. Ada 3 jenis retribusi yang ada Perdanya tetapi tidak dipungut dalam salah satu atau dua tahun terakhir (TA 2000 sampai TA 2003).

Kedua tentang Dana Perimbangan

1. Bagi hasil pajak seperti PBB, dan PPh Pasal 21 sering terlambat informasinya sehingga menyulitkan daerah dalam menyusun RAPBD. Informasi dari bagian keuangan Kota Jayapura bahwa mereka tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan tentang bagi hasil pajak dan bukan pajak karena Dipenda Provinsi Papua telah menentukannya secara sepihak dan hanya melibatkan instansi terkait yaitu Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Jayapura.
2. Pembagian SDA, terutama yang diatur oleh Provinsi Papua sebagaimana ditetapkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua seringkali terlambat diperoleh informasinya sehingga memperlambat pemerintah kota untuk menetapkan plafon penerimaan SDA saat penyusunan RAPBD.
3. Dana Alokasi Khusus non reboisasi yang diarahkan untuk prasarana dan sarana pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, seringkali terlambat dalam pencairannya karena harus menunggu penetapan besarnya realisasi penerimaan negara dari sumber-sumber yang mendukung DAK ini.

Ketiga tentang Kapasitas Fiskal Daerah

1. Kapasitas fiskal Kota Jayapura secara nasional dikategorikan SEDANG. Dengan demikian kapasitas keuangan daerah dalam menangani pemberantasan kemiskinan secara nasional dalam kategori SEDANG.

Bagian Keempat

Belanja dan Pembiayaan Daerah

Bagian Keempat membahas Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah. Pada pembahasan Belanja diurai klasifikasi belanja, pengungkapan belanja, pertumbuhan belanja, analisa vertikal belanja, dan belanja sektor prioritas. Pembiayaan daerah yang merupakan unsur penyeimbang APBD dibahas pada Sub Bagian 3.

Sub Bagian 1 Belanja Daerah

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberi batasan bahwa belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Arti kata "kewajiban" dalam batasan ini sama dengan "beban" atau "biaya". "Nilai kekayaan bersih" merupakan konsep akuntansi yang identik dengan "ekuitas" yaitu aset dikurang utang. Batasan pertama ini sudah menggunakan akuntansi keuangan berbasis akrual.

Kepmendagri 29 tahun 2002 mendefinisikan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran Kas Daerah dalam periode Tahun Anggaran tertentu yang menjadi beban Daerah. Batasan ini mensyaratkan "pengeluaran kas" sebagai beban. Karena beban diakui sejalan dengan pengeluaran kas, ini berarti Kepmendagri masih mengenal akuntansi basis kas.

Sejalan dengan penerapan akuntansi basis akrual dalam akuntansi keuangan pemerintah ke depan, maka batasan yang relevan digunakan adalah batasan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003. Namun demikian sampai dengan APBD tahun anggaran 2005 ditetapkan batasan belanja masih relevan menggunakan batasan Kepmendagri 29 tahun 2002.

Sampai tahun anggaran 2003 APBD Kota Jayapura masih mengenal klasifikasi

Klasifikasi Belanja

Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Namun sejalan dengan implementasi Kepmendagri 29 tahun 2002, sejak tahun anggaran 2004 berubah menjadi klasifikasi Belanja Aparatur dan Belanja Publik. Kedua jenis klasifikasi dan rinciannya dapat dilihat pada Lampiran 4.1. Klasifikasi Belanja Rutin dan Pembangunan pada prinsipnya membedakan dua jenis beban, yaitu beban yang tidak menambah aset daerah dan beban yang menambah aset daerah. Klasifikasi Kepmendagri 29 dalam bentuk belanja aparatur dan belanja publik mengarah pada klasifikasi "siapa yang memperoleh manfaat anggaran". Belanja aparatur memberi

manfaat kepada aparatur pemerintah, sedang belanja publik memberi manfaat kepada masyarakat.

Dalam implementasi Kepmendagri 29 kemudian muncul banyak masalah untuk membedakan mana belanja aparatur dan mana belanja publik. Masalah itu muncul karena sejumlah belanja aparatur juga dapat dikategorikan sebagai belanja publik. Sebagai misal, belanja anggota Dewan yang mewakili masyarakat sering diperdebatkan; karena ada yang mengatakan itu belanja publik; sementara yang lain mengatakan itu adalah belanja aparatur. Contoh lain gaji seorang guru atau dokter yang memberi pelayanan langsung kepada masyarakat. Karena mereka memberi pelayanan langsung kepada publik, banyak yang mengatakan itu belanja publik; tetapi karena mereka adalah PNS maka gaji mereka juga dapat digolongkan sebagai belanja aparatur.

Perbedaan dalam penafsiran terhadap belanja aparatur dan belanja publik ini kemudian muncul sebagai masalah besar karena banyak pemerintah daerah tidak mau disalahkan saat ditemukan bahwa belanja aparatur terlalu besar, dan mengabaikan belanja publik.

Dengan pemahaman klasifikasi belanja seperti di atas, studi PEA berupaya

Pengungkapan Belanja

menemukan bagaimana pengungkapan (*disclosure*) informasi keuangan (*information content*) dari kedua jenis klasifikasi belanja APBD di lingkup Pemerintah Kota Jayapura. Pertama, pada klasifikasi APBD TA 2004 belanja pegawai yang tidak langsung melayani publik dibedakan dari belanja pegawai yang langsung melayani publik. Informasi yang dapat diperoleh dari klasifikasi seperti ini bermakna untuk menilai bagaimana pengeralahan SDM dalam memberi pelayanan publik. Klasifikasi ini tidak nampak pada APBD TA 2003.

Kedua, dalam APBD TA 2004 terdapat pemisahan belanja yang menambah modal dari belanja yang tidak menambah modal. Makna informasi dari penggolongan ini yaitu bahwa kita dapat mengetahui kapasitas tambahan (aset tambahan) yang dapat dimanfaatkan daerah dalam pelayanan pada tahun-tahun mendatang. Klasifikasi ini tidak nampak pada APBD TA 2003.

Ketiga, jumlah belanja untuk pelayanan umum publik terungkap jelas dalam APBD TA 2004. Bila belanja pelayanan umum ini dibandingkan dengan belanja aparatur akan terungkap persentase dana APBD yang digunakan untuk pelayanan publik. Klasifikasi ini tidak nampak pada APBD TA 2003.

Keempat, jumlah belanja setiap sektor pembangunan dalam APBD TA 2004 tidak diungkapkan. Belanja sektor-sektor pembangunan sebenarnya sangat berguna untuk mempelajari perhatian pemerintah kepada setiap sektor. Pada APBD TA 2003 pengungkapan seperti ini masih terlihat.

Kelima, tentang perlakuan terhadap bantuan keuangan ke publik pada APBD TA 2004 dimasukkan sebagai belanja bantuan, sedang pada APBD TA 2003 dimasukkan sebagai belanja rutin. Belanja seperti ini lebih relevan dimasukkan sebagai belanja bantuan seperti pada TA 2004. Alasannya karena belanja ini bukan bagian operasional pemerintahan (bukan rutin), dan belanja ini, walaupun nanti menghasilkan aset, tetapi tidak akan tercatat sebagai aset pemda (bukan belanja publik).

Lebih lanjut lihat Lampiran 4.2.

Total belanja Kota Jayapura pada TA 1998/1999 sebesar Rp.37,9 miliar naik menjadi Rp.135,4 miliar pada tahun pertama pelaksanaan desentralisasi (TA 2001), kemudian melonjak naik menjadi Rp.220,2 miliar pada tahun awal pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Di TA 2004 total belanja sudah mencapai Rp.266,3 miliar.

Analisa Pertumbuhan Belanja

Setelah studi PEA mengkonversi data realisasi APBD TA 2004¹, dihasilkan perkembangan APBD seperti pada Tabel 4.1. Tabel ini memperlihatkan angka Belanja Pegawai dan Belanja Non

¹ Konversi dilakukan untuk menjaga konsistensi pengungkapan. Metode konversi yang dipakai mengacu pada Kepmendagri 29 Tahun 2002. Sebenarnya Studi PEA juga mencoba mengkonversi sebaliknya, yaitu dari klasifikasi Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan ke Belanja Aparatur dan Belanja Publik, namun setelah mencermati rincian data APBD TA 2003 dan tahun-tahun sebelumnya yang tidak tersedia, terpaksa konversi ini yang dipilih.

Pegawai, dengan maksud ingin menjelaskan bahwa dalam Belanja Rutin ada dana yang digunakan untuk membayar gaji, lembur, pensiun sebagai balas jasa (belanja pegawai); namun ada juga untuk perjalanan, pembelian jasa-jasa kantor seperti listrik, telepon dan lain-lain (belanja non pegawai).

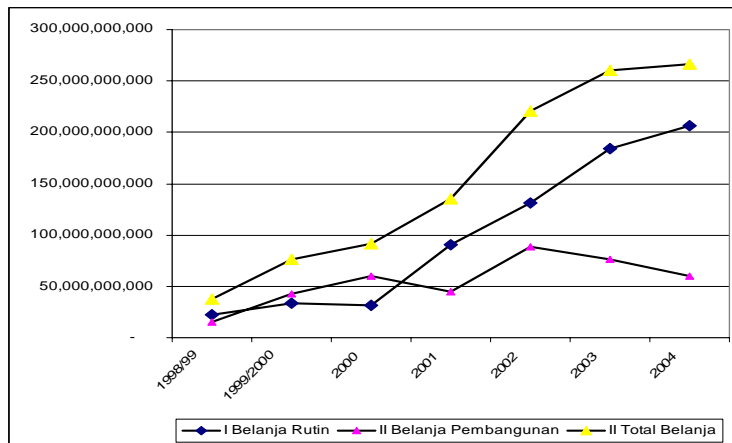
Tabel 4.1

| REALISASI BELANJA PEGAWAI DAN NON PEGAWAI KOTA JAYAPURA TAHUN ANGGARAN 1998/99 s/d 2004 | | | | | | | | |
|--|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| NO. | U R A I A N | TAHUN ANGGARAN | | | | | | |
| | | 1998/99 | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| I | BELANJA RUTIN | 22,785,870,721 | 33,515,816,713 | 31,531,188,820 | 90,429,927,613 | 131,451,928,164 | 184,173,315,790 | 205,987,805,834 |
| | Belanja Pegawai | 14,417,570,000 | 22,997,765,857 | 21,548,725,994 | 61,562,486,612 | 77,782,183,729 | 99,874,040,916 | 130,770,807,452 |
| | Belanja Non Pegawai | 8,368,300,721 | 10,518,050,856 | 9,982,462,826 | 28,867,441,001 | 53,669,744,435 | 84,299,274,874 | 75,216,998,382 |
| | | | | | | | | |
| II | BELANJA NON RUTIN (PEMBANGUNAN/ MODAL) | 15,191,536,684 | 42,789,879,178 | 60,499,968,071 | 45,052,844,059 | 88,838,495,823 | 76,557,415,322 | 60,399,669,057 |
| | | | | | | | | |
| | TOTAL BELANJA | 37,977,407,405 | 76,305,695,891 | 92,031,156,891 | 135,482,771,672 | 220,290,423,987 | 260,730,731,112 | 266,387,474,891 |

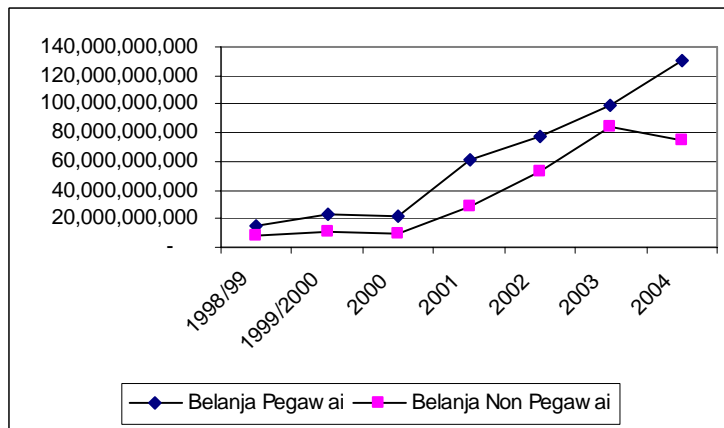
Sumber: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Jayapura TA. 1998/1999-2004

Pertumbuhan belanja rutin secara umum lebih cepat dibandingkan dengan belanja pembangunan (modal), dan bahkan pada periode TA 2003 dan TA 2004 belanja pembangunan (modal) menurun pada saat belanja rutin masih dapat dinaikkan. Ini berarti ada pergeseran dalam pola belanja Kota Jayapura dimana belanja rutin telah mendominasi belanja daerah. Sebelumnya, belanja pembangunan yang lebih besar. Lihat Grafik 4.1. Bila Belanja Rutin diamati lebih lanjut ternyata Belanja Pegawai terus meningkat dibanding Belanja Non Pegawai. Lihat Grafik 4.2.

Grafik 4.1
Pertumbuhan Total Belanja, Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Kota Jayapura



Grafik 4.2
Pertumbuhan Belanja Pegawai dan Non Pegawai



Efisiensi Anggaran (EA) adalah Realisasi Dibagi Target dikali 100 persen. Dikatakan efisien bila EA lebih kecil dari 100 persen.

Analisa Efisiensi Belanja

Makin kecil persentase EA diartikan makin efisien. Sebaliknya bila EA di atas 100 persen dikatakan tidak efisien, bahkan menurut peraturan bidang keuangan ini melanggar peraturan².

Efisiensi dalam perhitungan di atas mengasumsikan target fisik pekerjaan tercapai 100 persen. Bila asumsi ini terpenuhi perhitungan angka Efisiensi Anggaran dapat digunakan.

Studi PEA menghitung efisiensi semua anggaran seperti terlihat pada Lampiran 4.3 dan Lampiran 4.4. Secara rata-rata Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan menunjukkan efisiensi dalam penggunaannya. Efisiensi secara rata-rata untuk Belanja Rutin dari TA 1998/99 sampai dengan TA 2003 mencapai 3 persen (100 persen kurang 97 persen). Dalam kurun tahun yang sama terdapat efisiensi Belanja Pembangunan 2 persen (100 persen kurang 98 persen). Secara total Belanja APBD untuk kurun waktu 6 tahun anggaran mencapai efisiensi anggaran 3 persen. Lihat Lampiran 4.3.

Pada TA 2004 dimana Belanja diklasifikasi dalam Belanja Aparatur dan Belanja Publik tercapai efisiensi 5 persen untuk Belanja Aparatur dan 3 persen untuk Belanja Publik. Lihat Lampiran 4.4.

Studi PEA menemukan hal yang seharusnya tidak terjadi, karena melanggar aturan. Beberapa realisasi anggaran lebih besar dari target atau plafon. Sebagai misal, perhatikan Lampiran 4.3, disana Realisasi 114 persen untuk Belanja Perjalanan, 105 persen untuk Belanja Lain-Lain, dan 130 persen untuk Belanja Tidak tersangka. Pada Lampiran yang sama, pada TA 2001 Realisasi Sektor Transportasi 102 persen. Pada Lampiran 4.4 yaitu TA 2004 juga terjadi hal yang sama dimana Belanja Administrasi Umum pada Belanja Publik mencapai 103 persen.

² Batas anggaran atau plafon anggaran yang ditetapkan dalam APBD merupakan batas tertinggi, artinya realisasi belanja tidak boleh melebihi plafon anggaran.

Kejadian seperti ini seharusnya mendapat perhatian dan harus dicegah agar tidak terulang lagi di masa yang akan datang.

Sejak desentralisasi (TA 2001) porsi belanja pembangunan dalam APBD tidak lebih dari 40 persen. Sebelum periode desentralisasi (TA 1999/2000 dan TA 2000) justru porsi dana pembangunan mencapai kisaran 56 sampai 66 persen. Kondisi setelah Otsus diberlakukan juga memperlihatkan bagian Belanja pembangunan yang terus menukik, yaitu dari 40 persen pada TA 2002, menjadi 29 persen pada TA 2003, dan terakhir 23 persen pada TA 2004.

**Analisa
Vertikal Belanja**

Menurunnya persentase Belanja Pembangunan dibanding Belanja Rutin sedikitnya ingin mengingatkan kita terhadap dua pertanyaan pokok, yaitu, adakah pemerintah telah menggeser manfaat belanja pelayanan publik ke belanja aparatur?, dan apakah kecenderungan ini terus akan terjadi? Jawabannya tidak harus dijawab oleh studi PEACH ini. Jawaban hanya dapat diberikan oleh mereka yang melaksanakan kebijakan dan pelaksanaan anggaran.

Tabel 4.2

*Persentase Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan
Dalam APBD Kota Jayapura (Total Belanja = 100 Persen)*

| NO | URAIAN | Tahun Anggaran | | | | | | |
|----|--|----------------|-----------|------|------|------|------|------|
| | | 1998/99 | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| I | BELANJA RUTIN | 60% | 44% | 34% | 67% | 60% | 71% | 77% |
| | Belanja Pegawai | 38% | 30% | 23% | 45% | 35% | 38% | 49% |
| | Belanja Non Pegawai | 22% | 14% | 11% | 21% | 24% | 32% | 28% |
| II | BELANJA NON RUTIN (PEMBANGUNAN/MODAL) | 40% | 56% | 66% | 33% | 40% | 29% | 23% |
| | TOTAL BELANJA | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Sumber: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Jayapura TA. 1998/1999-2004

Ada empat prioritas pembangunan di Kota Jayapura yaitu pendidikan, kesehatan, prasarana dan sarana, dan ekonomi kerakyatan.

Belanja Sektor Prioritas

Dalam penyajian data belanja sektor prioritas dijumlahkan besaran alokasi Belanja Pembangunan pada sektor yang mewakili Pelayanan Pendidikan, Pelayanan Kesehatan, Penyediaan Sarana dan Prasarana, Pengembangan Ekonomi Rakyat³. Dari data APBD selama 7 tahun anggaran disajikan informasi seperti terlihat pada Tabel 4.3.

Pembangunan Prasarana dan Sarana pelayanan publik menjadi perhatian utama pemerintah dalam kurun waktu 7 tahun anggaran. Prasarana disini dapat saja berupa pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan, irigasi atau pengairan, perumahan rakyat, sekolah dan puskesmas. Dalam bidang pendidikan pembangunan prasarana dapat dilakukan, pengadaan sarana belajar dan buku-buku perpustakaan sekolah. Bantuan alat belajar, pakaian sekolah dan beasiswa telah dialokasikan untuk meningkatkan pelayanan pendidikan.

³ *Pelayanan Pendidikan* (Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga), *Pelayanan Kesehatan* (Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak & Remaja), *Pengadaan Prasarana dan Sarana Publik* (Sektor Sumber Daya Air Irigasi, Sektor Transportasi, Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi, Sektor Lingkungan Hidup, Sektor Perumahan dan Permukiman, dan Sektor Pertambangan dan Energi), dan *Pengembangan Ekonomi Rakyat* (Sektor Industri, Sektor Pertanian dan Kehutanan, Sektor Tenaga Kerja, Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan dan Koperasi, Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi, Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera)

Tabel 4.3

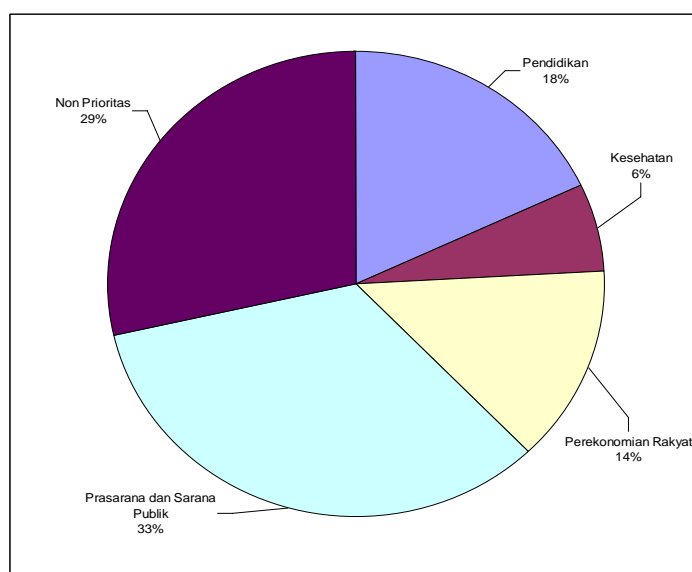
Alokasi Belanja Pembangunan Sektor Prioritas

| Tahun Anggaran | Pendidikan | Kesehatan | Perekonomian Rakyat | Prasarana dan Sarana Publik | Non Prioritas | Total Belanja Pembangunan |
|----------------|----------------|---------------|---------------------|-----------------------------|----------------|---------------------------|
| 1998/1999 | 1,783,063,000 | 501,202,000 | 3,114,410,450 | 7,437,953,000 | 3,090,640,000 | 15,927,268,450 |
| 1999/2000 | 8,124,940,000 | 902,434,000 | 2,173,825,000 | 30,870,010,750 | 3,387,153,000 | 45,458,362,750 |
| 2000 | 4,843,951,000 | 2,931,970,000 | 6,853,666,000 | 29,264,434,277 | 16,981,853,000 | 60,875,874,277 |
| 2001 | 6,321,000,000 | 2,716,000,000 | 6,228,130,000 | 10,225,000,000 | 19,747,380,000 | 45,237,510,000 |
| 2002 | 15,282,742,200 | 7,382,118,500 | 17,718,373,300 | 16,853,824,000 | 31,740,000,000 | 88,977,058,000 |
| 2003 | 15,806,192,400 | 4,262,794,000 | 10,250,000,000 | 27,951,823,300 | 20,345,000,000 | 78,615,809,700 |
| 2004 | 19,859,834,250 | 5,696,665,750 | 7,379,120,000 | 10,789,596,000 | 17,881,698,000 | 61,606,914,000 |
| Rata-rata | 10,288,817,550 | 3,484,740,607 | 7,673,932,107 | 19,056,091,618 | 16,167,674,857 | 56,671,256,740 |

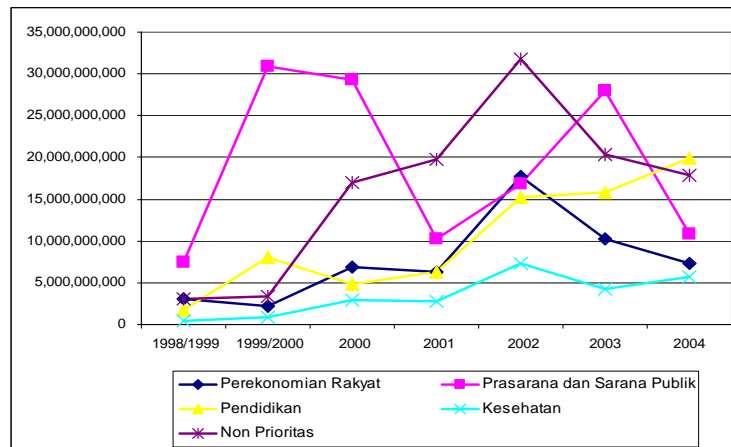
Dua grafik berikut yaitu Grafik 4.2 dan Grafik 4.3 memvisualisasikan persentase belanja dan perubahan jumlah alokasi belanja masing-masing sektor prioritas selama 7 tahun anggaran.

Grafik 4.2

Persentase Belanja Sektor-Sektor Prioritas



Grafik 4.3
Perubahan Alokasi Belanja Sektor-Sektor Prioritas



Sub Bagian 2 Pembiayaan Daerah

Konsep Pembiayaan dalam APBD dikenal sebagai bagian transaksi Keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah⁴. Konsep ini banyak dikenal setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000⁵, dan Kepmendagri 29 Tahun 2002.

Ada dua⁶ jenis pembiayaan yaitu Pembiayaan Penerimaan dan Pembiayaan Pengeluaran. Pembiayaan Penerimaan adalah bagian penerimaan daerah yang digunakan untuk menutup kekurangan atau defisit dalam satu tahun anggaran. Ada 3 contoh Pembiayaan Penerimaan yaitu Sisa Anggaran Perhitungan

⁴ Batasan Kepmendagri 29 tahun 2002. Baca pada Pasal 1 huruf (r)

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 mengatur tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Ketentuan tentang Pembiayaan Daerah disebutkan pada Pasal 1 dan Pasal 15.

⁶ Pasal 10 Kepmendagri 29 tahun 2002.

Tahun Lalu⁷ (SILPA), Penerimaan Pinjaman, dan Penarikan Dana Cadangan⁸.

Pembiayaan Pengeluaran adalah bagian pengeluaran yang diharapkan dapat diterima lagi pada masa yang akan datang. Pembiayaan Pengeluaran dilakukan untuk memanfaatkan surplus dalam APBD. Contoh Pembiayaan Pengeluaran adalah Sisa Perhitungan Anggaran Akhir Tahun Berjalan, Pembayaran Pinjaman, dan Pembentukan dana Cadangan.

Pembiayaan Daerah di Kota Jayapura baru tampak pada APBD TA 2004. Pada tahun tersebut Kepmendagri 29 diterapkan untuk pertama kali di Kota Jayapura. Pembiayaan yang tercatat pada TA 2004 berupa Pembiayaan Penerimaan dari SILPA tahun lalu sebesar Rp.930.630.264, dan Pembiayaan Pengeluaran dari SILPA tahun berjalan sebesar Rp.8.415.935.676.

Sub Bagian 3 Kesimpulan

Beberapa catatan akhir belanja yang perlu disampaikan untuk diperhatikan diurai dalam kesimpulan ini.

1. Pertumbuhan belanja rutin terutama gaji guru dan tenaga kesehatan dalam rangka meningkatkan dan memperluas pelayanan pendidikan dan kesehatan sudah sejalan dengan tujuan pembangunan milenium (Millenium Development Goals atau MDGs);
2. Pertumbuhan belanja rutin di luar gaji guru dan tenaga kesehatan perlu lebih dikendalikan. Konsekwensinya ialah penerimaan tenaga PNS di luar guru dan tenaga

⁷ Sisa Lebih Perhitungan APBD Tahun Lalu adalah selisih lebih realisasi pendapatan terhadap realisasi Belanja Daerah dan merupakan komponen pembiayaan.

⁸ Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif cukup besar yang tidak dapat dibebankan dalam satu Tahun Anggaran.

kesehatan perlu lebih selektif. Guru atau tenaga kesehatan yang ingin pindah dari tugas fungsionalnya sedapat mungkin tidak diperkenankan.

3. Saatnya untuk lebih memperhatikan kesejahteraan PNS fungsional seperti guru dan tenaga kesehatan beserta keluarganya. Bila tidak PNS fungsional ini lebih tertarik pada tugas-tugas non fungsional di dinas dan badan.
4. Beberapa realisasi belanja yang melebihi alokasi perlu mendapat perhatian, dan sedapat mungkin dihindari.

Bagian Kelima

Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua

Sub Bagian 1 Mengapa harus ada Otsus

Undang Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua ditetapkan pada tanggal 21 Nopember 2001, namun baru berlaku efektif pada Januari 2002. Banyak yang melihat bahwa UU 21 ini merupakan "jalan tengah" antara tuntutan merdeka dan keharusan untuk mempertahankan Papua sebagai bagian NKRI¹. Tuntutan merdeka mencuat ke permukaan karena orang Papua merasa hidup di atas tanah sendiri, yang kaya, namun tidak menikmati hasilnya. Banyak hak-hak penduduk asli Papua yang telah diabaikan dalam proses pembangunan selama ini.

Dalam konsideran UU 21 tahun 2001 huruf d dengan tegas disebutkan keharusan mempertahankan NKRI,

"(d) bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus."

UU 21 tahun 2001 juga mengakui kelemahan pembangunan selama ini (konsideran huruf e sampai g),

"(e) bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri;

(f) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;

¹ Dalam buku *Mencari Jalan Tengah : Otonomi Khusus Papua*, Agus Sumule, salah seroang tim asistensi Otsus Papua, secara luas menjelaskan lahirnya Undang Undang No 21 tahun 2001.

(g) bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua”.

Dan jalan tengah Otsus dalam menangani masalah Papua disebutkan dalam konsideran huruf h sampai j dengan menyebutkan,

“(h) bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

(i) bahwa pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara;

(j) bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua;”

Kehadiran UU Otsus telah membawa angin segar dan berita membahagiakan kepada rakyat Papua dan lebih khusus lagi penduduk asli Papua.

Apa yang diperoleh Papua ?

Ada dua hasil utama perjuangan Otsus yang akhirnya diakui dan disanggupi Jakarta dalam pembangunan Papua yaitu, *pertama* pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan

hidup beragama; dan *kedua* ditetapkannya penerimaan khusus dalam rangka Otsus antara lain (1) Penerimaan khusus yang besarnya setara dengan 2 persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, (2) Dana Alokasi Khusus yang memberikan prioritas kepada Provinsi Papua, (3) Dana tambahan dalam rangka Otsus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Ketentuan tentang MRP yang walaupun sangat alot dalam proses penetapannya, akhirnya ditetapkan juga pada tanggal 23 Desember 2004 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

Salah satu tugas penting MRP adalah memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur. Perdasus ini menjadi penting karena pembagian atau alokasi dana otsus yang besarnya 2 persen dari DAU Nasional ditetapkan dengan Perdasus. Selama ini, alokasi dana Otsus hanya ditetapkan dengan Perdasus setelah ada kata sepakat antar semua kepala daerah.

Sub Bagian 2 Dana Otsus Papua

Untuk sementara waktu bila disebutkan Dana Otsus, yang dimaksud adalah bagian dana 2 persen dari DAU Nasional. Sebenarnya masih ada dana lain yang disalurkan dalam rangka Otsus Papua, namun seringkali tidak begitu diperhatikan. Masih ada DAK yang diprioritaskan untuk Papua dan Dana Tambahan untuk pembiayaan infrastruktur. Namun dua jenis dana terakhir ini jarang disebut-sebut.

Dana Otsus disalurkan Pemerintah Pusat ke rekening kas daerah Pemerintah Provinsi Papua. Jumlah dana terus meningkat setiap tahunnya. Pada TA 2002, alokasi dana otsus Provinsi Papua sebesar Rp 1,382 triliun. Dana sebesar itu, 60 persen di antaranya untuk Provinsi Papua dan 40 persen untuk kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua. TA 2003, dana yang diperoleh meningkat menjadi Rp 1,539 triliun. Mulai TA 2004 persentase pembagiannya diubah, yaitu 40 persen untuk provinsi

dan 60 persen untuk kabupaten/kota. Total dana yang diterima untuk tahun 2004 adalah Rp 1,642 triliun. Pembagian dana Otsus dapat dilihat pada Lampiran 5.1.

Oleh karena pembentukan MRP terkatung-katung, demikian juga halnya Perdasus yang mengatur pembagian dana Otsus, maka untuk mengisi kevakuman dalam rangka pembagian dana Otsus Pemerintah Provinsi bersama DPRD menetapkan Perda Nomor 2 tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus, yang dalam sejumlah pasal mengatur beberapa butir penting sebagai berikut :

1. Sumber penerimaan khusus dalam rangka melaksanakan otonomi khusus yang besarnya setara 2 persen dari plafon dana alokasi umum (DAU) nasional dibagikan 60 persen untuk Kabupaten dan Kota, dan 40 persen untuk Provinsi.
2. Pembagian kepada masing-masing Kabupaten / Kota berdasarkan kriteria yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
3. Hasil penerimaan keseluruhan dana Otsus menjadi penerimaan dalam APBD Provinsi, dan hasil pembagian penerimaan untuk daerah menjadi penerimaan dalam APBD Kabupaten / Kota.
4. Hasil penerimaan dana Otsus dialokasikan 30 persen untuk biaya pendidikan, 15 persen untuk biaya kesehatan dan perbaikan gizi, dan sisanya dialokasikan untuk biaya pembangunan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat dan sektor-sektor lainnya.
5. Pembagian penerimaan untuk masing-masing Kabupaten atau Kota diberikan sesuai realisasi penerimaan dari Pemerintah Pusat.
6. Penggunaan dana hasil penerimaan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dipertanggungjawabkan dan dilaporkan setiap bulan kepada Pemerintah Provinsi.
7. Pemerintah Provinsi mengadakan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dana hasil penerimaan Kabupaten/Kota.
8. Pemerintah daerah yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban dikenakan sanksi penundaan pencairan dana berikutnya.

Perda tersebut mulai berlaku tanggal 24 Februari 2004.

Pemerintah Provinsi Papua menyalurkan dana Otsus dalam dua bentuk. Bentuk pertama yaitu Dana Segar atau *Fresh Money*. Dana ini diberikan dalam bentuk tunai oleh Provinsi Papua kepada semua kabupaten / kota melalui kas daerah.

Penerimaan dan Belanja Dana Otsus Kota

Bentuk dana yang kedua dikenal sebagai Dana Program Yang Diarahkan. Dana ini tidak diserahkan dalam bentuk kas tetapi dalam bentuk program atau kegiatan yang dikelola satuan kerja Provinsi. Jadi fisik barang diberikan kepada kabupaten / kota, untuk itu mereka diminta menampakkannya sebagai pengeluaran APBD agar aset yang dihasilkan dapat dicatat di neraca. Ini merupakan penipuan yang terang-terang melanggar asas penganggaran. Bagaimana mungkin Provinsi yang belanja, kabupaten dan kota yang disuruh mencatat sebagai pengeluaran APBD.

Pemerintah Kota Jayapura pertama kali mendapat alokasi Dana Otsus TA 2002 sebesar Rp. 37,06 milyar, direalisasikan Rp.36,18 milyar. Pada TA 2003 alokasi anggaran Rp.33,85 milyar dan direalisasikan Rp.33,65 milyar. Terakhir pada TA 2004 menerima alokasi Rp.33,407 milyar direalisasikan Rp. 28,396 milyar.

Selama 3 tahun anggaran alokasi rata-rata Rp. 34,77 milyar per tahun. Bila perolehan dana Otsus Kota Jayapura dibandingkan dengan daerah lain, Kota Jayapura memperoleh lebih pada TA 2002, namun lebih kecil pada tahun-tahun berikutnya. Untuk 3 tahun secara rata-rata Kota Jayapura memperoleh dana Otsus di bawah rata-rata penerimaan semua daerah.

Tabel 5.1
Perolehan Dana Otsus Kota Jayapura
(TA 2002 sd TA 2004)

| NO | URAIAN | 2002 | 2003 | 2004 | TOTAL | RATA-RATA |
|----|------------------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 1 | Target | 37,060,652,000 | 33,852,196,400 | 33,407,600,000 | 104,320,448,400 | 34,773,482,800 |
| 2 | Realisasi | 36,182,314,548 | 33,651,776,095 | 28,396,460,000 | 98,230,550,643 | 32,743,516,881 |
| 3 | Realisasi Terhadap Target (Persen) | 97.63% | 99.41% | 85.00% | 94.16% | 94.16% |
| 4 | Rata-Rata Realisasi Semua Daerah | 35,261,753,798 | 36,962,936,425 | 29,161,055,643 | 101,385,745,866 | 33,795,248,622 |
| 5 | (2) kurang (4) | 920,560,750 | (3,311,160,330) | (764,595,643) | (3,155,195,223) | (1,051,731,741) |

Sumber: Laporan Realisasi Fisik dan Keuangan, Proyek-proyek Pembangunan, Dana Segar ke Kabupaten/Kota
Sumber Dana Penerimaan Khusus Provinsi Papua TA. 2003

Pada TA 2002 Pemerintah Provinsi merealisasikan dana Otsus Kota sebesar Rp.36,18 dari total tersebut 61 persen dipakai dalam bentuk program (dana diarahkan). Pada tahun berikutnya, TA 2003 dianggarkan Rp.33,65 miliar dan ditahan sebagai dana program 56 persen.

Tabel 5.2
Realisasi Belanja Dana Otsus
Untuk Sektor Prioritas di Kota Jayapura

| NO | URAIAN | 2002 | 2003 | 2004 |
|----|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 | Pendidikan | 15,450,846,000 | 8,046,142,400 | 13,032,448,000 |
| 2 | Kesehatan | 3,094,271,100 | 2,621,004,000 | na |
| 3 | Pemberdayaan Ekonomi Rakyat | na | 780,000,000 | na |
| 4 | Infrastruktur | na | na | na |
| 5 | Lainnya | na | na | na |
| | Total Dana OTSUS | 36,182,314,548 | 33,651,776,095 | 28,396,460,000 |
| | Dana Segar (Kota) | 39.00% | 44.00% | na |
| | Dana Program (Provinsi) | 61.00% | 56.00% | na |

Sumber Data : Laporan Pertanggungjawaban TA 2002, 2003 dan 2004, dan Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Walikota Periode 2001 - 2005

Bagian 3 Kesimpulan

Studi PEA mengidentifikasi beberapa masalah dan isu Otonomi Khusus Papua. Isu dan masalah ini diangkat dari berbagai sumber antara lain pemberitaan media cetak, khususnya Cenderawasih Pos dalam periode pemberitaan bulan September 2004 sampai Maret 2005, dan sumber hasil wawancara.

Pertama, masalah peruntukan dana Otsus. Diperkirakan masih banyak rakyat kecil belum tersentuh dana otonomi khusus Papua. Rakyat Papua yang umumnya bermukim di daerah-daerah pinggiran dan pedalaman belum tersentuh program-program otsus secara layak. Ada juga isu yang beredar bahwa penggunaan dana Otsus masih ada yang tidak atau kurang sesuai dengan arahan dan kebijakan peruntukannya. Ada juga dugaan bahwa dana otsus banyak digunakan untuk perjalanan dinas.

Kedua, program pengembangan ekonomi berbasis kerakyatan belum maksimal terlihat. Banyak yang menyatakan bahwa hanya sektor-sektor pembangunan fisik yang memperoleh perhatian.

Ketiga, masalah keterlambatan pencairan dana Otsus. Dana Otsus Papua yang dijadwalkan pencairannya setiap triwulan ternyata sangat terlambat dari rencana. Hal ini sangat mempengaruhi pelaksanaan program dan kegiatan di Kota Jayapura.

Keempat, masalah pertanggungjawaban penggunaan dana Otsus. Laporan BP3D menyebutkan bahwa dana Otsus yang diberikan paling sering terlambat dalam pertanggungjawaban.

Kelima, masalah rendahnya kemampuan dan kesiapan pengusaha lokal. Masalah ini muncul karena dalam Undang Undang 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua menuntut perhatian dan keberpihakan pada pengusaha lokal untuk berpartisipasi dalam pengadaan barang pemerintah daerah. Hal ini diberlakukan terutama untuk kegiatan dan program yang

bersumber dari dana Otsus. Isu ini muncul dari sejumlah kegagalan dalam pelaksanaan kegiatan pada tahun-tahun awal pelaksanaan Otonomi Khusus Papua.

Keenam, tuntutan agar dana Otsus langsung dikucurkan ke level distrik dan kampung. Penduduk asli Papua yang sebagian besar ada di kampung-kampung harus diberi kesempatan untuk merencanakan, melaksanakan dan mengawasi apa yang mereka kehendaki. Keberadaan dana Otsus sangat memungkinkan penduduk asli berpartisipasi aktif dalam meningkatkan taraf hidup dan pembangunan daerahnya.

Ketujuh, masalah akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan. Banyak yang mempertanyakan program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Provinsi yang jarang dikoordinasikan dengan Pemerintah Kota Jayapura. Ada dugaan aset yang dihasilkan pun tidak diinformasikan sehingga sangat rawan terhadap kemungkinan perpindahan hak kepemilikan. Juga penggunaan dana Otsus belum pernah disampaikan kepada publik di Kota Jayapura, sehingga muncul banyak pertanyaan kemana saja uang itu telah dipakai.

Daftar Pustaka

- Bapeda Kota Jayapura, *Profil Kota Jayapura*, tahun 2003.
- BP3D Provinsi Papua, *Kriteria Pembagian Dana Otonomi Khusus Untuk Kabupaten/Kota, Tahun 2004*.
- BPS *Indonesian Human Development Report 2004*, diterbitkan bersama Bappenas dan UNDP.
- BPS Indonesia, *Data dan Informasi Kemiskinan*, Buku 1 dan 2, Tahun 2003.
- BPS Indonesia, *Statistik Indonesia*, Tahun 2000, 2003
- BPS Indonesia, *Statistik Potensi Desa Provinsi Papua*, Tahun 2003.
- BPS Kota Jayapura, *Kota Jayapura Dalam Angka, Tahun 1998, 2003*.
- BPS Kota Jayapura, *Produk Domestik Regional Bruto Kota Jayapura, Tahun 1996-2000*.
- BPS Provinsi Papua, *Karakteristik Penduduk Asli Provinsi Papua*, Tahun 2000.
- BPS Provinsi Papua, *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Papua, Tahun 1997-2001*.
- BPS Provinsi Papua, *Provinsi Papua Dalam Angka, Tahun 2003*.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Belanja Daerah*.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 538/KMK.07/2003 tentang Peta Kapasitas Fiskal Dalam Rangka Penerusan Pinjaman Luar Negeri Kepada Daerah.

MR Kambu, *Membangun Jayapura Menuju Kota BERIMAN, Maju Mandiri, dan Sejahtera"*, September 2004

Pemerintah Kota Jayapura, *Penjabaran Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Jayapura, Tahun Anggaran 2002, 2003, 2004, 2005.*

Pemerintah Provinsi Papua, *Kebijakan Alokasi Penggunaan Dana Otonomi Khusus Untuk Pembangunan Provinsi Papua, Tahun Anggaran 2003.*

Pemerintah Provinsi Papua, *Laporan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, Tahun Anggaran 2002.*

Pemerintah Provinsi Papua, *Laporan Realisasi Fisik dan Keuangan Proyek-Proyek Pembangunan Daerah Provinsi Papua, Tahun Anggaran 2003.*

Pemerintah Provinsi Papua, *Laporan Realisasi Fisik dan Keuangan Program Yang Diarahkan dan Bantuan Dana Segar, Tahun Anggaran 2003.*

Pemerintah Provinsi Papua, *Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, Tahun Anggaran 2003*

Peraturan Daerah Kota Jayapura Nomor 9 tahun 2001. tentang Rencana Strategik Pembangunan Daerah Kota Jayapura

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 65 tahun 2000 tentang Pajak Daerah

Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2000 tentang Retribusi Daerah

- Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000* tentang Dana Perimbangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001* tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000* tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 2 tahun 2004* tentang Pembagian Penerimaan Dalam Rangka Otonomi Khusus
- Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah : Otonomi Khusus Papua*, 2002.
- Agus Sumule, *Satu Setengah Tahun Otsus Papua Refleksi dan Prospek*, 2003
- Undang Undang Nomor 22 tahun 1999* tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Undang Nomor 25 tahun 1999* tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997* tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000* tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang Undang Nomor 17 tahun 2003* tentang Keuangan Negara
- Undang Undang Nomor 1 tahun 2004* tentang Perbendaharaan Negara
- Undang Undang Nomor 25 tahun 2005* tentang Perencanaan Pembangunan Nasional

Walikota Jayapura, *Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa
Jabatan Walikota Jayapura, Tahun 2000-2005.*

LAMPIRAN -LAMPIRAN

Tabel 1.1.

| INDEKS KEMISKINAN MANUSIA (IKM) 1999-2002 | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|------|-------------------------|------|--|------|--|------|------------------------|------|------|------|-------------|------|
| | Penduduk Diperkirakan Tidak Mencapai Usia 40 Tahun (%) | | Angka Buta Huruf Dewasa | | Penduduk Tanpa Akses Pada Air Bersih (%) | | Penduduk Tanpa Akses Pada Fasilitas Sarana Kesehatan (%) | | Balita Kurang Gizi (%) | | IKM | | Ranking IKM | |
| | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 | 1999 | 2002 |
| Nasional | 15.2 | 15.0 | 11.6 | 10.5 | 51.9 | 44.8 | 21.6 | 23.1 | 30.0 | 25.8 | 25.2 | 22.7 | | |
| Papua | 17.8 | 16.8 | 28.8 | 26.9 | 54.5 | 61.6 | 36.0 | 36.1 | 28.3 | 24.3 | 31.3 | 30.9 | . | 28 |
| Merauke | 30.9 | 27.4 | 20.9 | 15.6 | 65.8 | 78.9 | 41.2 | 41.3 | 28.3 | 24.3 | 35.2 | 35.7 | 265 | 313 |
| Jayawijaya | 18.1 | 17.5 | 64 | 68.0 | 44.2 | 61.6 | 44.8 | 44.9 | 26.3 | 24.3 | 47.7 | 51.2 | 294 | 341 |
| Jayapura | 16.0 | 15.9 | 9.7 | 11.2 | 44.6 | 60.3 | 31.2 | 31.3 | 28.3 | 24.3 | 25.0 | 27.6 | 131 | 233 |
| Nabire | - | 14.9 | 0 | 24.5 | - | 92.4 | - | 35.6 | - | 28.5 | - | 37.6 | - | 324 |
| Paniai | 15.2 | 14.9 | 50.2 | 37.3 | 75.4 | 57.1 | 35.5 | 35.6 | 29.2 | 28.5 | 42.6 | 34.3 | 288 | 306 |
| Puncak Jaya | - | 15.1 | 0 | 13.4 | - | 70.9 | - | 35.6 | - | 28.5 | - | 31.8 | - | 290 |
| Fak Fak | 12.1 | 11.1 | 5.1 | 13.6 | 59.1 | 53.5 | 35.7 | 35.8 | 28.3 | 24.3 | 28.7 | 26.9 | 186 | 216 |
| Mimika | - | 11.9 | 0 | 15.8 | - | 69.4 | - | 35.8 | - | 24.3 | - | 30.6 | - | 269 |
| Sorong | 18.6 | 17.3 | 11.8 | 12.7 | 55.2 | 57.8 | 32.2 | 32.2 | 32.2 | 27.8 | 28.8 | 28.3 | 188 | 245 |
| Manokwari | 15.1 | 14.9 | 25.9 | 37.5 | 55.3 | 86.7 | 71.3 | 37.6 | 28.3 | 24.3 | 35.5 | 39.0 | 278 | 332 |
| Yapen Waropen | 21.0 | 20.5 | 14.5 | 34.1 | 69.4 | 89.6 | 36.0 | 36.1 | 30.0 | 25.8 | 32.6 | 38.9 | 238 | 331 |
| Biak Numfor | 18.6 | 18.1 | 5.4 | 9.8 | 50.0 | 74.8 | 31.2 | 31.3 | 28.3 | 24.3 | 26.4 | 30.9 | 152 | 276 |
| Kota Jayapura | 14.2 | 13.7 | 3.2 | 5.1 | 25.5 | 9.5 | - | 15.5 | 28.3 | 24.3 | 14.2 | 14.0 | 21 | 25 |
| Kota Sorong | - | 11.4 | 0 | 1.4 | - | 21.0 | - | 31.1 | - | 27.8 | - | 19.9 | - | 91 |

Sumber : BPS dan Bappenas (2004) *Indonesia - Laporan Pembangunan Manusia 2004*

Lampiran 1.2

| PERAN SEKTOR SEKTOR EKONOMI DALAM PDRB KOTA JAYAPURA | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| BERDASARKAN HARGA KONSTAN 1993 | | | | | | |
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Pertanian | 7.87% | 7.84% | 7.72% | 7.83% | 7.94% | 8.35% |
| Pertambangan dan Galian | 0.67% | 0.65% | 0.63% | 0.64% | 0.65% | 0.70% |
| Industri Pengolahan | 7.04% | 6.52% | 6.87% | 6.68% | 6.57% | 6.87% |
| Listrik dan Air Minum | 1.51% | 1.50% | 1.58% | 1.61% | 1.66% | 1.76% |
| Bangunan | 19.39% | 15.57% | 15.73% | 15.41% | 15.12% | 15.93% |
| Perdagangan, Hotel dan | 15.98% | 14.62% | 13.96% | 13.86% | 13.66% | 14.71% |
| Pengangkutan dan | 18.01% | 20.78% | 20.83% | 21.32% | 22.50% | 25.06% |
| Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan | 7.47% | 5.64% | 6.10% | 6.96% | 6.44% | 6.72% |
| Jasa - Jasa | 22.05% | 26.88% | 26.58% | 25.69% | 25.47% | 26.78% |
| Total PDRB | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |
| Sumber: PDRB Kota Jayapura 1996-2000; Database Bank Dunia 2005 | | | | | | |
| | | | | | | |

Lampiran 1.3

*Distribusi Anggota DPRD Berdasarkan Partai
dan Pendidikan (Kondisi Tahun 2004)*

| No | Uraian | Partai | Sarjana | Non Sarjana |
|----|------------|--------|---------|-------------|
| 1 | Golkar | 8 | 3 | 5 |
| 2 | Demokrat | 3 | 3 | 0 |
| | PDIP | 3 | 1 | 2 |
| 4 | PKPI | 3 | 2 | 1 |
| 5 | PKS | 3 | 3 | 0 |
| 6 | PDS | 3 | 3 | 0 |
| 7 | PPP | 2 | 0 | 2 |
| 8 | PKB | 2 | 1 | 1 |
| 9 | PSI | 1 | 0 | 1 |
| 10 | PNIM | 1 | 1 | 0 |
| 11 | PNBK | 1 | 0 | 1 |
| | Jumlah | 30 | 17 | 13 |
| | Persentase | | 57% | 43% |

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Akhir Masa
Jabatan Walikota
Jayapura Tahun 2000-2005.

Lampiran 2.1

PROSES PERENCANAAN TAHUNAN

| No | Uraian | Pelaksana | Dokumen Sumber | Proses | Dokumen Hasil |
|----|--|--|--|--------------------------------|--|
| 1 | Analisa Dokumen Perencanaan Daerah | Pemda – Bappeda | -Renstrada -Dokumen perencanaan lain | Analisa dan Pembahasan | Hasil analisa dokumen perencanaan daerah |
| 2 | Analisa historis hasil pembangunan | Pemda – Bappeda | -Data base hasil pembangunan | Analisa dan Pembahasan | Hasil analisa data dasar pembangunan daerah |
| 3 | Penjaringan Asmara | DPRD dan Pemda (Bappeda) | | Kunjungan lapangan dan Laporan | Hasil Penjaringan Aspirasi Masyarakat |
| 4 | Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD | DPRD dan Pemda (Bappeda) | -Hasil 1, 2, dan 3 | Analisa dan Pembahasan | Berita Acara (Nota) Kesepakatan Tentang Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) |
| 5 | Penyusunan Draft Strategi dan Prioritas APBD | Pemda (Tim Penyusun Anggaran Eksekutif, Bappeda dan Bagian Keuangan) | -Nota Kesepakatan Tentang Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) | Analisa dan Pembahasan | Draft Strategi dan Prioritas APBD |
| 6 | Pembahasan Draft Strategi dan Prioritas APBD | Tim Penyusun Anggaran Eksekutif dan Panitia Anggaran Legislatif | Nota Kesepakatan Tentang Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) | Analisa dan Pembahasan | Berita Acara Kesepakatan tentang Strategi dan Prioritas APBD |

Sumber: Kependagri 29 Tahun 2002, diolah sesuai pemantauan lapangan

Lampiran 2. 2

TAHAPAN PENYUSUNAN, PENETAPAN ANGGARAN SAMPAI PENYUSUNAN DOKUMEN ANGGARAN SATUAN KERJA

| No | Uraian | Pelaksana | Dokumen Sumber | Proses | Dokumen Hasil |
|----|--|---|---|---|---|
| 1 | Pernyataan Visi, Misi, Sasaran Satuan Kerja (Satker) | Satuan Kerja Pengguna Anggaran (SKPD) | - Berita Acara Kesepakatan tentang Strategi dan Prioritas APBD - Surat Edaran Kepala Daerah | Analisa dan Pembahasan | Pernyataan Anggaran (RASK) |
| 2 | Perencanaan Program Satker | Satker Pengguna Anggaran | - Program Satker - Surat Edaran Kepala Daerah | Analisa dan Pembahasan | Pernyataan Anggaran (RASK) |
| 3 | Perencanaan Anggaran Satker | Satker Pengguna Anggaran | - Program Satker - Surat Edaran Kepala Daerah | Analisa dan Pembahasan | Pernyataan Anggaran (RASK) |
| 4 | Penilaian usulan Satker (Beban kerja dan biaya kegiatan) | Tim Anggaran Eksekutif | - Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) - Strategi dan Prioritas APBD - Surat Edaran Kepala Daerah | Penilaian usulan Satker | Rancangan APBD (RAPBD) |
| 5 | Pengajuan RAPBD | Tim Anggaran Eksekutif | Rancangan APBD (RAPBD) | Diajukan ke DPRD | |
| 6 | Sosialisasi RAPBD kepada masyarakat- | DPRD | Rancangan APBD (RAPBD) | Disosialisasikan | Masukan masyarakat di lampirkan dalam RAPBD |
| 7 | Pembahasan RAPBD | Tim Anggaran Eksekutif, dan Panitia Anggaran Legislatif | Rancangan APBD (RAPBD) | Pembahasan oleh alat-alat kelengkapan dewan | Penetapan Perda tentang APBD |
| 8 | Penjabaran APBD | - Pemda | Perda tentang APBD | Keputusan Kepala Daerah | Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD |
| 9 | Penyusunan Dokumen Anggaran Satuan Kerja | - Satuan Kerja | Keputusan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD | Penyusunan Dokumen Anggaran Satuan Kerja | Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) |

Sumber: Kepmendagri 29 Tahun 2002, dan diolah sesuai pengamatan Lapangan.

Lampiran 3.1

**JENIS RETRIBUSI DAN PAJAK YANG DIPUNGUT KOTA JAYAPURA
DAN PERBANDINGANNYA DENGAN RETRIBUSI DAN PAJAK YANG DIPERKENANKAN
PP 65 DAN PP 66 TAHUN 2000 PERIODE TA 2002 SAMPAI DENGAN 2004**

| No | JENIS PAJAK DAN RETRIBUSI MENURUT PP 65 DAN 66 TAHUN 2000 | TAHUN PERDA TERAKHIR | TAHUN ANGGARAN PEMUNGUTAN (SESUAI APBD) | | |
|-----------|---|----------------------|---|----------|----------|
| | | | TA 2001 | TA 2002 | TA 2003 |
| I | RETRIBUSI | | | | |
| 1 | Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah: | | | | |
| 1.1 | Retribusi Pelayanan Kesehatan | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.2 | Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.3 | Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.4 | Retribusi Pelayanan Pemakaman | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.5 | Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.6 | Retribusi Pelayanan Pasar | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.7 | Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran | 2000 | ? | ? | Dipungut |
| 1.8 | Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor | - | - | - | - |
| 1.9 | Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 1.10 | Retribusi Pengujian Kapal Perikanan | - | - | - | - |
| 2 | Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah: | | | | |
| 2.1 | Retribusi Rumah Potong Hewan | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2.2 | Retribusi Pemakalan Kekayaan Daerah | 2003 | ? | ? | ? |
| 2.3 | Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2.4 | Retribusi Terminal | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2.5 | Retribusi Tempat Khusus Parkir: | 2002 | ? | ? | Dipungut |
| 2.6 | Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah. | 2000 | ? | ? | ? |
| 2.7 | Retribusi Tempat Penginapan/Pesangrahan/Villa | - | - | - | - |
| 2.8 | Retribusi Tempat Pelelangan | - | - | - | - |
| 2.9 | Retribusi Penyedotan Kakus | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2.10 | Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal | - | - | - | - |
| 2.11 | Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2.12 | Retribusi Penyeberangan di Atas Air | - | - | - | - |
| 3 | Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah : | | | | |
| 3.1 | Retribusi Izin Mendirikan Bangunan | 2002 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 3.2 | Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol | 2002 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 3.3 | Retribusi Izin Gangguan | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 3.4 | Retribusi Izin Trayek. | 2000 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 4 | Retribusi Lainnya | | | | |
| 4.1 | Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi | 2002 | ? | ? | ? |
| 4.2 | Retribusi Pemasukan Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan | 2002 | ? | ? | ? |
| 4.3 | Retribusi Izin Usaha Jasa Pos dan Telekomunikasi | 2003 | ? | ? | ? |
| 4.4 | Retribusi Pelayanan dan Penyelenggaraan Keternagakerjaan | 2003 | ? | ? | ? |
| 4.5 | Retribusi Penumpang Kapal Laut | 2003 | ? | ? | ? |
| 4.6 | Retribusi Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Gol C | 2003 | ? | ? | ? |
| 4.7 | Retribusi Jasa Ketatausahaan | 2003 | ? | ? | ? |
| II | PAJAK | | | | |
| 1 | Pajak Hotel | 2002 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 2 | Pajak Restoran | 2002 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 3 | Pajak Hiburan | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 4 | Pajak Reklame | 2003 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 5 | Pajak Penerangan Jalan | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 6 | Pajak Pengambilan Bahan Galian Gol C | 2001 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| 7 | Pajak Parkir | - | - | - | - |
| 8 | Pajak Lain-Lain | - | - | - | - |
| | RETRIBUSI/PAJAK LAIN YANG ADA DALAM APBD | | | | |
| | Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan | 1998 | Dipungut | Dipungut | ? |
| | Retribusi Air Bersih | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| | Retribusi Tempat Khusus Parkir | 1998 | ? | ? | Dipungut |
| | Retribusi Pengolahan Limba Cair | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |
| | Retribusi Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah | 1998 | Dipungut | Dipungut | Dipungut |

Catatan : Tanda tanya (?) berarti tidak dipungut, tanda garis datar (-) berarti tidak diatur dan tidak dipungut. Sumber: Penjabaran Realisasi APBD

Lampiran 3.2

Jenis Retribusi dan Pajak Yang Dipungut Kota Jayapura

| No | Jenis Retribusi dan Pajak | TA 2001 | TA 2002 | TA 2003 |
|------------|---|---------------------|---------------------|----------------------|
| I | RETRIBUSI | | | |
| A | Retribusi Jasa Umum | | | |
| 1 | Retribusi Pelayanan Kesehatan | Rp 40,000,000.00 | Rp 75,000,000.00 | Rp 138,770,692.00 |
| 2 | Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan | Rp 500,000,000.00 | Rp 750,000,000.00 | Rp 949,211,950.00 |
| 3 | Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP/Akte | Rp 217,000,000.00 | Rp 274,000,000.00 | Rp 305,667,000.00 |
| 4 | Retribusi Pelayanan Pemakaman | Rp 10,000,000.00 | Rp 10,000,000.00 | Rp 13,001,950.00 |
| 5 | Retribusi Pelayanan Parkir di TJU | Rp 150,000,000.00 | Rp 275,000,000.00 | Rp 208,604,100.00 |
| 6 | Retribusi Pelayanan Pasar | Rp 200,000,000.00 | Rp 230,000,000.00 | Rp 326,115,275.00 |
| 7 | Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran | Rp - | Rp - | Rp 2,970,000.00 |
| 8 | Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor | Rp - | Rp - | - |
| 9 | Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta | Rp - | Rp - | Rp - |
| 10 | Retribusi Pengujian Kapal Perikanan | Rp - | Rp - | Rp - |
| B | Retribusi Jasa Usaha | | | |
| 1 | Retribusi Rumah Potong Hewan | Rp 11,500,000.00 | Rp 10,500,000.00 | Rp 16,455,000.00 |
| 2 | Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah | Rp - | - | - |
| 3 | Retribusi Pasar Grosir/Pertokoan | Rp - | Rp - | Rp - |
| 4 | Retribusi Terminal | Rp 90,000,000.00 | Rp 160,000,000.00 | Rp 177,761,270.00 |
| 5 | Retribusi Tempat Khusus Parkir | Rp - | Rp - | Rp 758,326,000.00 |
| 6 | Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah | Rp - | Rp - | Rp - |
| 7 | Retribusi Tempat Penginapan/Villa | Rp - | Rp - | Rp - |
| 8 | Retribusi Tempat Pelelangan | Rp - | Rp - | Rp 7,275,000.00 |
| 9 | Retribusi Penyedotan Kakus | Rp 6,000,000.00 | Rp 6,000,000.00 | - |
| 10 | Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal | Rp - | Rp - | Rp - |
| 11 | Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga | Rp - | Rp 50,000,000.00 | Rp - |
| 12 | Retribusi Penyeberangan di Atas Air | Rp - | Rp - | Rp - |
| C | Retribusi Perizinan Tertentu | | | |
| 1 | Retribusi IMB | Rp 150,000,000.00 | Rp 175,000,000.00 | Rp 831,178,000.00 |
| 2 | Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol | Rp 20,000,000.00 | Rp 20,000,000.00 | Rp 401,050,000.00 |
| 3 | Retribusi Izin Gangguan | Rp 325,000,000.00 | Rp 500,000,000.00 | Rp 625,920,500.00 |
| 4 | Retribusi Izin Trayek | Rp 100,000,000.00 | Rp 150,000,000.00 | Rp 348,829,500.00 |
| D | Retribusi Lainnya | | | |
| 1 | Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi | Rp - | Rp - | Rp - |
| 2 | Retribusi Pemasukan Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan | Rp - | Rp - | Rp - |
| 3 | Retribusi Izin Usaha Jasa Pos dan Telekomunikasi | Rp - | Rp - | Rp - |
| 4 | Retribusi Pelayanan dan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan | Rp - | Rp - | Rp - |
| 5 | Retribusi Penumpang Kapal Laut | Rp - | Rp - | Rp - |
| 6 | Retribusi Izin Usaha Pertambangan BGCC | Rp - | Rp - | Rp - |
| 7 | Retribusi Jasa Ketatausahaan | Rp - | Rp - | Rp - |
| II | Pajak | | | |
| 1 | Pajak Hotel | Rp 650,000,000.00 | Rp 1,500,000,000.00 | Rp 1,154,078,873.00 |
| 2 | Pajak Restoran | - | - | Rp 1,319,752,478.00 |
| 3 | Pajak Hiburan | Rp 30,000,000.00 | Rp 35,000,000.00 | Rp 216,943,549.00 |
| 4 | Pajak Reklame | Rp 140,000,000.00 | Rp 250,000,000.00 | Rp 328,046,750.00 |
| 5 | Pajak Penerangan Jalan | Rp 550,000,000.00 | Rp 850,000,000.00 | Rp 2,783,428,503.00 |
| 6 | Pajak Pengambilan BGCC | Rp 25,500,000.00 | Rp 25,000,000.00 | Rp 28,400,908.00 |
| 7 | Pajak Parkir | Rp - | Rp - | Rp - |
| 8 | Pajak Lain-lain | Rp - | Rp - | Rp - |
| III | Retribusi/Pajak Lain Yang Ada Dalam APBD | | | |
| 1 | Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan | Rp 7,000,000.00 | Rp - | Rp - |
| 2 | Retribusi Air Bersih | Rp - | Rp - | Rp - |
| 3 | Retribusi Tempat Khusus Parkir | Rp - | Rp - | Rp - |
| 4 | Retribusi Pengolahan Limba Cair | Rp 3,000,000.00 | Rp - | Rp - |
| 5 | Retribusi Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah | Rp - | Rp - | Rp - |
| 6 | Retribusi Ijin Usaha Pariwisata | Rp - | Rp 177,500,000.00 | Rp 96,000,000.00 |
| 7 | Retribusi Ijin Praktek Pelayanan Kesehatan/Farmasi | Rp - | Rp 75,000,000.00 | Rp 28,853,475.00 |
| 8 | Retribusi Tata Cara Pemasukan Minuman Beralkohol | Rp - | Rp 1,760,000,000.00 | Rp 1,760,000,000.00 |
| 9 | Retribusi Pedagang Usaha Industri dan Perdagangan | Rp - | Rp 26,000,000.00 | Rp 149,475,000.00 |
| 10 | Retribusi Kaki Lima | Rp - | Rp 10,000,000.00 | Rp 26,502,000.00 |
| 11 | Retribusi Hasil Hutan | Rp - | Rp - | Rp 103,231,511.00 |
| | | Rp 3,225,000,000.00 | Rp 7,394,000,000.00 | Rp 13,002,617,773.00 |

Sumber: Penjabaran APBD Kota Jayapura TA 2001-2003

Lampiran 3.3.

**PENERIMAAN DANA PERIMBANGAN
KOTA JAYAPURA
TAHUN ANGGARAN 2004 - 2005**

| No | Uraian | 2004 | 2005 |
|----------|-------------------------------|------------------------|------------------------|
| 1 | Bagi Hasil Pajak | 20,325,500,000 | 19,266,602,000 |
| | 1) PBB | 7,000,000,000 | 7,000,000,000 |
| | 2) BPHTB | 900,000,000 | 746,602,000 |
| | 3) PBB-PK | 1,320,000,000 | 1,320,000,000 |
| | 4) PPh | 8,425,500,000 | 7,000,000,000 |
| | 5) PKB, BBN-KB | 2,680,000,000 | 3,200,000,000 |
| 2 | Bagi Hasil Bukan Pajak | 10,148,000,000 | 5,048,000,000 |
| | 1) PSDH | 1,600,000,000 | 1,100,000,000 |
| | 2) Royalti | 2,000,000,000 | 3,500,000,000 |
| | 3) SDA - Migas | 6,100,000,000 | - |
| | 4) SDA - Perikanan | 330,000,000 | 330,000,000 |
| | 5) Pajak Air Bawah Tanah | 118,000,000 | 118,000,000 |
| 3 | Dana Alokasi Umum | 170,389,000,000 | 186,593,000,000 |
| | 1) DAU Murni | 170,389,000,000 | 186,593,000,000 |
| | 2) Dana Kontijensi | - | - |
| 4 | Dana Alokasi Khusus | 6,214,114,000 | 8,943,398,000 |
| | 1) DAK DR | 714,114,000 | 353,398,000 |
| | 2) DAK NON DR | 5,500,000,000 | 8,590,000,000 |
| | -Bidang Pendidikan | 1,800,000,000 | 3,510,000,000 |
| | -Bidang Kesehatan | 2,310,000,000 | 1,810,000,000 |
| | -Bidang Infrastruktur/Jalan | 1,390,000,000 | 2,320,000,000 |
| | -Bidang Perikanan | - | 950,000,000 |
| 5 | Dana Darurat | - | - |
| | | 207,076,614,000 | 219,851,000,000 |

Sumber : APBD Kota Jayapura TA 2004 dan TA 2005

Lampiran 3.4.
Perhitungan Kapasitas Fiskal Dari Kepmendagri

| PETA KAPASITAS FISKAL BEBERAPA KABUPATEN/KOTA DI PAPUA TAHUN 2005 (Dalam Ribuan Rupiah) | | | | | | | | | | |
|--|------------------|------------|------------------|----------------------------|-------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------|------------------|
| No Urut | Kabupaten/Kota | PAD | Bagi Hasil Pajak | Bagi Hasil Non Pajak (SDA) | DAU | Penerimaan Lain-lain yang sah | Penerimaan Umum | Belanja Pegawai | Jumlah Penduduk Miskin | Kapasitas Fiskal |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 = 3 s/d 7 | 9 | 10 | 10 |
| DAERAH BERKAPASITAS FISKAL TINGGI : | | | | | | | | | | |
| 62 | Kab. Paniai | 5,089,951 | 5,264,000 | 93,390,000 | 170,680,000 | 0 | 274,423,951 | 34,470,000 | 64.1 | 3,743,431 |
| 64 | Kab. Fak-Fak | 3,006,510 | 26,868,239 | 6,575,000 | 169,110,000 | 0 | 205,559,749 | 88,371,902 | 32.8 | 3,572,800 |
| 65 | Kab. Jayapura | 13,265,338 | 13,691,893 | 8,860,000 | 259,760,000 | 1,490,000 | 295,577,231 | 135,443,692 | 45.9 | 3,488,748 |
| 69 | Kab. Merauke | 5,305,230 | 28,295,000 | 6,431,412 | 416,610,000 | 0 | 456,641,642 | 145,815,274 | 92.9 | 3,345,817 |
| DAERAH BERKAPASITAS FISKAL SEDANG : | | | | | | | | | | |
| 75 | Kab. Sorong | 7,397,095 | 35,030,610 | 8,555,469 | 230,888,736 | 49,260,563 | 281,871,910 | 100,192,203 | 56.2 | 3,232,735 |
| 95 | Kab. Nabire | 2,500,000 | 7,258,823 | 910,060 | 167,900,000 | 3,980,000 | 178,568,883 | 77,397,009 | 39 | 2,594,151 |
| 97 | Kab. Puncak Jaya | 1,835,000 | 7,100,794 | 14,268,999 | 139,780,000 | 0 | 162,984,793 | 23,401,582 | 54.5 | 2,561,160 |
| 110 | Kota Jayapura | 7,694,000 | 8,958,712 | 8,250,000 | 141,280,000 | 3,780,000 | 166,182,712 | 77,352,864 | 42.3 | 2,099,996 |
| 134 | Kota Sorong | 4,479,500 | 6,802,000 | 6,208,000 | 113,750,000 | 0 | 131,239,500 | 49,591,535 | 48.4 | 1,686,941 |
| 166 | Kab. Jayawijaya | 4,288,497 | 33,345,783 | 17,931,449 | 300,560,000 | 0 | 356,125,729 | 117,839,887 | 184.1 | 1,294,328 |
| DAERAH BERKAPASITAS FISKAL RENDAH : | | | | | | | | | | |
| 189 | Kab. Biak Numfor | 2,087,259 | 7,873,877 | 7,199,115 | 155,067,115 | 0 | 172,232,263 | 71,175,736 | 94.2 | 1,072,787 |

Sumber : Lampiran Keputusan Menteri Keuangan Nomor 538/KMK.07/2003 tanggal 12 Desember 2004

Lampiran 4.1

Perbedaan Klasifikasi Belanja TA 2003 dan TA 2004

| KLASIFIKASI APBD 2003 | KLASIFIKASI APBD 2004 |
|--|--|
| I 1 Pengeluaran Rutin 1) Belanja Pegawai 2) Belanja Barang 3) Belanja Pemeliharaan 4) Belanja Perjalanan Dinas 5) Belanja Lain-Lain 6) Usaha-Usaha Daerah 7) Bantuan Keuangan 8) Pengeluaran Yang Tidak Termasuk Bagian Lain 9) Pengeluaran Tidak Tersangka | I Belanja Aparatur 1 Belanja Administrasi Umum 1) Belanja Pegawai 2) Belanja Barang dan Jasa 3) Belanja Perjalanan Dinas 4) Belanja Pemeliharaan 2 Belanja Operasi dan Pemeliharaan 1) Belanja Pegawai 2) Belanja Barang dan Jasa 3) Belanja Perjalanan Dinas 4) Belanja Pemeliharaan 3 Belanja Modal |
| II Pengeluaran Pembangunan 1) Sektor Industri 2) Sektor Pertanian & Kehutanan 3) Sektor Sumber Daya Air Irigasi 4) Sektor Tenaga Kerja 5) Sektor Perdagangan dll 6) Sektor Transportasi 7) Sektor Pertambangan Energi 8) Sektor Pariwisata & Telekomunikasi 9) Sektor Lingkungan Hidup dan tata Ruang 10) Sektor Pendidikan dll 11) Sektor Kependudukan & Kel. Sejahtera 12) Sektor Kesehatan dll 13) Sektor Perumahan & Permukiman 14) Sektor A G A M A 15) Sektor IPTEK 16) Sektor HUKUM 17) Sektor Aparatur Pemerintah & Pengawasan 18) Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi | II Belanja Publik 1 Belanja Administrasi Umum 1) Belanja Pegawai 2) Belanja Barang dan Jasa 3) Belanja Perjalanan Dinas 4) Belanja Pemeliharaan 2 Belanja Operasi dan Pemeliharaan 1) Belanja Pegawai 2) Belanja Barang dan Jasa 3) Belanja Perjalanan Dinas 4) Belanja Pemeliharaan 3 Belanja Modal III Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan IV Belanja Tidak Tersangka V Pembiayaan - Pengeluaran |

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Walikota Tahun 2003-2004

Lampiran 4.2

Perbandingan Information Content Pada Sisi Belanja APBD

| Information Content | Klasifikasi TA 2003 | Klasifikasi TA 2004 |
|--|------------------------------------|---|
| 1). Pemisahan belanja pegawai administrasi umum pemerintahan dengan belanja pegawai yang melayani kepentingan publik | Tidak dipisahkan | Terpisah |
| 2). Pemisahan belanja yang menambah modal (kapasitas daerah) dari belanja yang tidak menambah modal | Tidak terpisah | Terpisah |
| 3). Jumlah belanja untuk pelayanan umum publik | Tidak nampak | Tampak |
| 4). Jumlah belanja setiap sektor pembangunan | Tampak | Tidak nampak |
| 5). Pemisahan aliran kas yang merupakan belanja dari aliran kas bukan belanja | Tidak dipisahkan | Dipisahkan |
| 6).Perlakuan terhadap bantuan keuangan ke publik | Sebagai Belanja Rutin | Sebagai Belanja Bantuan |
| 7). Tambahan modal di BUMD – Bank Papua | Diperlakukan sebagai belanja rutin | Diperlakukan sebagai investasi (menambah modal) |

Sumber: Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Walikota Tahun 2003-2004

Lampiran 4.3.
Analisa Efisiensi Anggaran (TA 1998/1999 sd 2003)

| No | | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Rata-Rata |
|-----------|--|------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|
| I | BELANJA RUTIN | 97% | 91% | 98% | 98% | 98% | 97% | 97% |
| 1 | -Belanja Pegawai | 99% | 92% | 98% | 100% | 97% | 96% | 97% |
| 2 | -Belanja Barang | 84% | 88% | 98% | 91% | 98% | 98% | 95% |
| 3 | -Belanja Pemeliharaan | 99% | 71% | 93% | 99% | 99% | 99% | 97% |
| 4 | -Belanja Perjalanan | 99% | 96% | 114% | 99% | 100% | 100% | 100% |
| 5 | -Belanja Lain-lain | 98% | 98% | 105% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 6 | -Angsuran Hutang/Bunga | - | - | 99% | 96% | - | - | 98% |
| 7 | -Usaha-Usaha Daerah | - | - | - | - | 100% | 100% | 100% |
| 8 | -Ganjaran Subsidi & Sumbangan | 95% | 96% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 9 | -Pengeluaran Tak termasuk Bag. Lain | 98% | 96% | 97% | 79% | 98% | 100% | 97% |
| 10 | -Pengeluaran Tak Tersangka | 100% | 100% | 130% | 97% | 100% | 100% | 100% |
| II | BELANJA PEMBANGUNAN | 95% | 94% | 99% | 100% | 100% | 97% | 98% |
| 1 | Sektor Industri | - | - | - | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 2 | Sektor Pertanian & Kehutanan | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 3 | Sektor Sumber Daya Air Irigasi | 100% | - | - | 90% | 100% | 100% | 97% |
| 4 | Sektor Tenaga Kerja | 97% | - | - | 95% | 100% | 100% | 99% |
| 5 | Sektor Perdagangan, Pengembangan usaha Nas, Keuangan & Koperasi | 98% | 69% | 99% | 100% | 100% | 100% | 98% |
| 6 | Sektor Transportasi | 98% | 98% | 99% | 100% | 102% | 100% | 100% |
| 7 | Sektor Pertambangan Energi | 100% | - | 99% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 8 | Sektor Pariwisata & Telekomunikasi | 97% | - | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 9 | Sektor Pemb. Daerah & Transmigrasi | 94% | 100% | 99% | 100% | - | - | 99% |
| 10 | Sektor Lingkungan Hidup | 99% | 86% | 100% | 100% | 92% | 51% | 82% |
| 11 | Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nas, Kepercayaan Tuhan YME, Pemuda, OR | 100% | 95% | 99% | 100% | 100% | 100% | 99% |
| 12 | Sektor Kependudukan & Kel. Sejahtera | 100% | - | 100% | 94% | 100% | 100% | 99% |
| 13 | Sektor Kesehatan, Kesej. Sosial, Peranan Wanita, Anak & Remaja | 100% | 93% | 100% | 100% | 99% | 100% | 99% |
| 14 | Sektor Perumahan & Permukiman | 38% | 95% | 99% | 100% | 100% | 100% | 97% |
| 15 | Sektor A G A M A | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | - | 100% |
| 16 | Sektor IPTEK | 99% | 85% | 100% | 100% | 100% | 100% | 98% |
| 17 | Sektor HUKUM | 100% | 75% | 100% | 100% | 100% | 100% | 99% |
| 18 | Sektor Aparatur Pemerintah & Peng. | 89% | 85% | 99% | 99% | 100% | 100% | 99% |
| 19 | Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 20 | Sektor Keamanan & Ketertiban Umum | 100% | - | 100% | 100% | - | - | 100% |
| | TOTAL BELANJA | 96% | 93% | 99% | 98% | 99% | 97% | 97% |

Sumber : APBD Kota Jayapura 1998/1999 - 2003

Lampiran 4.4.
Analisa Efisiensi Anggaran
(TA 2004)

| | | 2004 |
|------------|--|-------------|
| I | Belanja Aparatur | 95% |
| 1 | Belanja Administrasi Umum | 94% |
| 1.1 | -Belanja Pegawai Personalia | 92% |
| 1.2 | -Belanja Barang dan Jasa | 100% |
| 1.3 | -Belanja Perjalanan Dinas | 100% |
| 2 | Belanja Pemeliharaan | 100% |
| 2.1 | -Belanja Operasi dan Pemeliharaan | 100% |
| 2.2 | -Belanja Pegawai Personalia | 100% |
| 2.3 | -Belanja Barang dan Jasa | 99% |
| 2.4 | -Belanja Perjalanan Dinas | 100% |
| 2.5 | -Belanja Pemeliharaan | 108% |
| 3 | Belanja Modal | 96% |
| | | |
| II | Belanja Publik | 97% |
| 1 | Belanja Administrasi Umum | 103% |
| 2 | Belanja Operasi dan Pemeliharaan | 96% |
| 2.1 | -Belanja Pegawai Personalia | 86% |
| 2.2 | -Belanja Barang dan Jasa | 96% |
| 2.3 | -Belanja Perjalanan Dinas | 93% |
| 2.4 | -Belanja Pemeliharaan | 100% |
| 3 | Belanja Modal | 96% |
| | | |
| III | Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan | 98% |
| | | |
| IV | Belanja Tidak Tersangka | 100% |

Sumber : APBD Kota Jayapura 2004

Lampiran 4.5 Belanja Pembangunan Kota Jayapura

| No | URAIAN | 1998/1999 | 1999/2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Rata-Rata |
|----|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| | Perekonomian Rakyat | 3,114,410,450 | 2,173,825,000 | 6,853,666,000 | 6,228,130,000 | 17,718,373,300 | 10,250,000,000 | 7,379,120,000 | 7,673,932,107 |
| 1 | Sektor Industri | - | - | - | 100,000,000 | 1,350,000,000 | 900,000,000 | 250,000,000 | 371,428,571 |
| 2 | Sektor Pertanian & Kehutanan | 121,100,000 | 666,825,000 | 1,481,463,000 | 825,000,000 | 2,980,000,000 | 300,000,000 | 1,716,144,000 | 1,155,790,286 |
| 3 | Sektor Tenaga Kerja | 90,000,000 | - | - | 600,000,000 | 1,296,338,300 | 350,000,000 | 810,000,000 | 449,476,900 |
| 4 | Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan & Koperasi | 2,693,310,450 | 1,507,000,000 | 4,043,000,000 | 2,898,130,000 | 10,379,500,000 | 7,450,000,000 | 3,759,520,000 | 4,675,780,064 |
| 5 | Sektor Pariwisata & Telekomunikasi | 25,000,000 | - | 908,203,000 | 1,600,000,000 | 1,362,535,000 | 350,000,000 | 400,000,000 | 663,676,857 |
| 6 | Sektor Kependudukan & Keluarga Sejahtera | 185,000,000 | - | 421,000,000 | 205,000,000 | 350,000,000 | 900,000,000 | 443,456,000 | 357,779,429 |
| | Prasarana dan Sarana Publik | 7,437,953,000 | 30,870,010,750 | 29,264,434,277 | 10,225,000,000 | 16,853,824,000 | 27,951,823,300 | 10,789,596,000 | 19,056,091,618 |
| 1 | Sektor Sumber Daya Air Irigasi | 90,000,000 | - | - | 190,000,000 | 150,000,000 | 425,000,000 | - | 122,142,857 |
| 2 | Sektor Transportasi | 6,030,000,000 | 8,164,963,500 | 9,036,748,277 | 1,325,000,000 | 9,621,975,000 | 19,713,885,000 | 7,159,684,000 | 8,721,750,825 |
| 3 | Sektor Pembangunan Daerah & Transmigrasi | 816,900,000 | 49,328,250 | 9,239,524,000 | 150,000,000 | - | - | - | 1,465,107,464 |
| 4 | Sektor Lingkungan Hidup | 187,500,000 | 387,354,000 | 400,000,000 | 5,130,000,000 | 2,546,849,000 | 3,962,938,300 | 1,213,912,000 | 1,975,507,614 |
| 5 | Sektor Perumahan & Permukiman | 303,553,000 | 22,268,365,000 | 10,208,162,000 | 2,530,000,000 | 3,685,000,000 | 3,500,000,000 | 1,066,000,000 | 6,223,011,429 |
| 6 | Sektor Pertambangan dan Energi | 10,000,000 | - | 380,000,000 | 900,000,000 | 850,000,000 | 350,000,000 | 1,350,000,000 | 548,571,429 |
| | Pendidikan | 1,783,063,000 | 8,124,940,000 | 4,843,951,000 | 6,321,000,000 | 15,282,742,200 | 15,806,192,400 | 19,859,834,250 | 10,288,817,550 |
| 1 | Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Tuhan YME, Pemuda, dan Olah Raga | 1,783,063,000 | 8,124,940,000 | 4,843,951,000 | 6,321,000,000 | 15,282,742,200 | 15,806,192,400 | 19,859,834,250 | 10,288,817,550 |
| | Kesehatan | 501,202,000 | 902,434,000 | 2,931,970,000 | 2,716,000,000 | 7,382,118,500 | 4,262,794,000 | 5,696,665,750 | 3,484,740,607 |
| 1 | Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak & Remaja | 501,202,000 | 902,434,000 | 2,931,970,000 | 2,716,000,000 | 7,382,118,500 | 4,262,794,000 | 5,696,665,750 | 3,484,740,607 |
| | Non Prioritas | 3,090,640,000 | 3,387,153,000 | 16,981,853,000 | 19,747,380,000 | 31,740,000,000 | 20,345,000,000 | 17,881,698,000 | 16,167,674,857 |
| 1 | Sektor A G A M A | 40,000,000 | 335,000,000 | 1,850,000,000 | 850,000,000 | 500,000,000 | - | - | 510,714,286 |
| 2 | Sektor IPTEK | 75,000,000 | 265,000,000 | 120,000,000 | 405,000,000 | 550,000,000 | 325,000,000 | - | 248,571,429 |
| 3 | Sektor HUKUM | 71,277,500 | 58,000,000 | 287,000,000 | 580,000,000 | 1,150,000,000 | 350,000,000 | 863,362,200 | 479,948,529 |
| 4 | Sektor Aparatur Pemerintah & Peng. | 2,764,362,500 | 2,474,153,000 | 13,613,056,000 | 16,847,380,000 | 28,390,000,000 | 19,345,000,000 | 16,296,698,000 | 14,247,235,643 |
| 5 | Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi | 90,000,000 | 255,000,000 | 876,797,000 | 600,000,000 | 1,150,000,000 | 325,000,000 | 721,637,800 | 574,062,114 |
| 6 | Sektor Keamanan & Ketertiban Umum | 50,000,000 | - | 235,000,000 | 465,000,000 | - | - | - | 107,142,857 |
| | BELANJA PEMBANGUNAN | 15,927,268,450 | 45,458,362,750 | 60,875,874,277 | 45,237,510,000 | 88,977,058,000 | 78,615,809,700 | 61,606,914,000 | 56,671,256,740 |

Lampiran 5.1.
Alokasi Dana Otsus Tahun 2002 Sampai 2005 ke Kabupaten / Kota di Papua

| No. | Kabupaten/Kota | TAHUN ANGGARAN | | | | Total | | | |
|-----|-------------------------------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % | Jumlah | % |
| 1 | Kabupaten Jayapura | 40,310,479,833 | 8.17% | 46,885,973,640 | 8.12% | 30,556,106,000 | 5.28% | 117,752,559,473 | 7.14% |
| 2 | Kabupaten Yapen Waropen | 40,166,786,485 | 8.14% | 39,689,555,400 | 6.87% | 24,526,480,500 | 4.24% | 104,382,822,385 | 6.33% |
| 3 | Kabupaten Biak Numfor | 35,214,511,215 | 7.13% | 30,718,042,840 | 5.32% | 29,912,996,000 | 5.17% | 95,845,550,055 | 5.81% |
| 4 | Kabupaten Nabire | 40,583,346,000 | 8.22% | 35,660,200,200 | 6.17% | 30,317,621,500 | 5.24% | 106,561,167,700 | 6.46% |
| 5 | Kabupaten Manokwri | 45,219,961,500 | 9.16% | 28,959,144,050 | 5.01% | 27,581,106,000 | 4.77% | 101,760,211,550 | 6.17% |
| 6 | Kabupaten Sorong | 48,754,557,000 | 9.88% | 29,497,707,150 | 5.11% | 26,288,783,000 | 4.55% | 104,541,047,150 | 6.34% |
| 7 | Kabupaten Fak-fak | 30,509,999,000 | 6.18% | 32,030,539,400 | 5.55% | 27,805,319,000 | 4.81% | 90,345,857,400 | 5.48% |
| 8 | Kabupaten Merauke | 33,800,257,922 | 6.85% | 37,913,969,920 | 6.56% | 28,841,834,500 | 4.99% | 100,556,062,342 | 6.10% |
| 9 | Kabupaten Jayawijaya | 40,991,242,000 | 8.30% | 32,557,760,000 | 5.64% | 30,088,391,000 | 5.20% | 103,637,393,000 | 6.28% |
| 10 | Kabupaten Paniai | 2,916,321,436 | 0.59% | 33,598,926,200 | 5.82% | 31,021,855,000 | 5.37% | 67,537,102,636 | 4.09% |
| 11 | Kabupaten Puncak Jaya | 46,573,250,275 | 9.43% | 56,083,116,600 | 9.71% | 32,908,370,500 | 5.69% | 135,564,737,375 | 8.22% |
| 12 | Kabupaten Mimika | 25,562,455,000 | 5.18% | 36,998,178,854 | 6.41% | 31,612,996,000 | 5.47% | 94,173,629,854 | 5.71% |
| 13 | Kota Jayapura | 36,182,314,548 | 7.33% | 33,651,776,095 | 5.83% | 28,396,460,000 | 4.91% | 98,230,550,643 | 5.96% |
| 14 | Kota Sorong | 26,879,070,954 | 5.44% | 43,236,219,600 | 7.49% | 28,396,460,000 | 4.91% | 98,511,750,554 | 5.97% |
| 15 | Kabupaten Waropen | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 10,515,513,200 | 1.82% | 15,515,513,200 | 0.94% |
| 16 | Kabupaten Teluk Wandama | | | 1,846,901,000 | 0.32% | 11,299,056,800 | 1.95% | 13,145,957,800 | 0.80% |
| 17 | Kabupaten Teluk Bintuni | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 10,945,198,400 | 1.89% | 15,945,198,400 | 0.97% |
| 18 | Kabupaten Asmat | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 13,207,364,600 | 2.28% | 18,207,364,600 | 1.10% |
| 19 | Kabupaten Bovendigul | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 11,210,592,200 | 1.94% | 16,210,592,200 | 0.98% |
| 20 | Kabupaten Mappi | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 11,210,592,200 | 1.94% | 16,210,592,200 | 0.98% |
| 21 | Kabupaten Sarmi | | | 1,760,000,000 | 0.30% | 11,299,056,800 | 1.95% | 13,059,056,800 | 0.79% |
| 22 | Kabupaten Keroom | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 10,679,804,600 | 1.85% | 15,679,804,600 | 0.95% |
| 23 | Kabupaten Raja Ampat | | | 4,998,815,000 | 0.87% | 10,945,198,400 | 1.89% | 15,944,013,400 | 0.97% |
| 24 | Kabupaten Sorong Selatan | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 11,463,348,200 | 1.98% | 16,463,348,200 | 1.00% |
| 25 | Kabupaten Kaimana | | | 5,000,000,000 | 0.87% | 10,945,198,400 | 1.89% | 15,945,198,400 | 0.97% |
| 26 | Kabupaten Tolikara | | | 2,370,564,000 | 0.41% | 11,577,088,400 | 2.00% | 13,947,652,400 | 0.85% |
| 27 | Kabupaten Peg. Bintang | | | 4,249,900,000 | 0.74% | 11,577,080,400 | 2.00% | 15,826,980,400 | 0.96% |
| 28 | Kabupaten Yahukimo | | | 4,899,739,000 | 0.85% | 13,131,537,800 | 2.27% | 18,031,276,800 | 1.09% |
| 29 | Kabupaten Supiori | | | | | 9,959,450,000 | 1.72% | 9,959,450,000 | 0.60% |
| | JUMLAH | 493,664,553,168 | 100.00% | 577,607,028,949 | 100.00% | 578,220,859,400 | 100.00% | 1,649,492,441,517 | 100.00% |
| | RATA-RATA PER KABUPATEN/KOTA | | | | | | | | |
| | Kabupaten/Kota Induk | 35,261,753,798 | | 36,962,936,425 | | 29,161,055,643 | | 101,385,745,866 | |
| | Kabupaten Pemekaran | | | 4,294,708,500 | | 11,331,072,027 | | 16,435,142,814 | |

Sumber: Laporan Realisasi Fisik dan Keuangan, Proyek-proyek Pembangunan, Dana Segar ke Kabupaten/Kota

Sumber Dana Penerimaan Khusus Provinsi Papua TA. 2003